DIE AUSWIRKUNG DER BRITISCHEN TRADITION AUF DIE FORMALE UND REALE ENTWICKLUNG DES VERHÄLTNISSES VON PARLAMENT UND REGIERUNG WÄHREND DER DEKOLONISATION IN NIGERIA

Erdmann von Graevenitz

1972

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547219_0050

DIE AUSWIRKUNG DER BRITISCHEN TRADITION AUF DIE FORMALE UND REALE ENTWICKLUNG DES VERHÄLTNISSES VON PARLAMENT UND REGIERUNG WÄHREND DER DEKOLONISATION IN NIGERIA

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte

durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
Erdmann von Graevenitz
aus Quetz bei Halle

1972

DISSERTATIONSDRUCK -SCHÖN- 8 München 40, Belgradstraße 11

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Scupin
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Steger
Dekan:	Prof. Dr. Kiefner
Tag der mündlichen Prüfung:	17.7.1972

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literaturverzeichnis	IX
Verzeichnis der zitierten englischen Entscheidungen	XVII
Verzeichnis der zitierten englischen Gesetze	XVIII
Verzeichnis der zitierten englischen Verordnungen	XX
Verzeichnis der zitierten nigerianischen Entscheidungen	XXI
Verzeichnis der zitierten nigerianischen Gesetze und Verordnungen	XXII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Einleitung	1
Einführung	2
1. Abschnitt Nigeria in der Epoche der klassischen Kolonialverwaltung	3
I. Die Kolonisation	4
1. Die Kolonie Lagos	4
2. Das Oil-Rivers Protektorat	6
3. Das Nord-Nigeria Protektorat	6
4. Die Vereinigung des Süd- und Nord-Nigeria Protektorates	8
II. Das Rechtsverhältnis zum Mutterland	9
III. Die britische Kolonialverwaltung in Nigeria	12
1. Die Exekutive	13
a) Die Krone	13
b) Der Gouverneur	14
c) Der Executive Council	15
d) Die lokalen Verwaltungen	16
aa) Die Verwaltung der Stadt Lagos	17
bb) Die lokalen Verwaltungen in den West- und Ostprovinzen	18
cc) Die lokale Verwaltung in den Nordprovinzen	19

Seite

2. Die Legislative 20
a) Die Gesetzgebung durch das britische Parlament 20
b) Die Gesetzgebung durch die britische Krone 21
c) Die Gesetzgebung durch den Legislative Council 22
d) Die lokale Rechtssetzung durch die Native Authorities 24

2. Abschnitt Die Entwicklung von 1922 - 1946 25
A. Die Verfassungsreform von 1922 25
I. Der politische Hintergrund 25
1. Die Situation des britischen Empires nach dem ersten Weltkrieg 25
2. Die zweifache Treuhänderschaft und die britische Kolonialdoktrin nach dem ersten Weltkrieg 28
a) Das Rechtsinstitut des Trusts im englischen Privatrecht 30
b) Der Trust in der englischen Staatstheorie 32
c) Der Begriff der Treuhänderschaft in der britischen Kolonialpolitik 35
3. Die Doppelte Treuhänderschaft und die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie in den britischen Kolonien 39
4. Die Verfassungsentwicklung in Nigeria nach 1920 aus der Sicht Großbritanniens 41
a) Die Gewährung der Unabhängigkeit 41
b) Das Prinzip der indirekten Verwaltung und der Aufbau demokratischer Institutionen 42
5. Die Verfassungsentwicklung aus der Sicht der nigerianischen Unabhängigkeitsbewegung 44
a) Die Anfänge der politischen Parteien 44
b) Der Westafrikanische Kongreß 45
II. Die Regelungen der Verfassung von 1922 47
B. Der Legislative Council als Vorstufe eines Parlamentes 50
I. Das Parlament als Gesetzgebungsorgan 51
1. Die Souveränität des britischen Parlamentes im Bereich der Gesetzgebung 51

Seite

2. Die Gesetzgebungsbefugnis des Legislative Council 51

II. Das Parlament als Repräsentativorgan 52

1. Das englische Parlament als Mittel der nationalen Repräsentation 52

a) Der Gedanke der Repräsentation in der englischen Staatstheorie 52

b) Die Repräsentativtechnik 55

aa) Der Parlamentsabgeordnete 55

bb) Die Wahl als Mittel der Nationalrepräsentation 56

2. Die Repräsentativfunktion des Legislative Council 58

a) Die Einführung repräsentativer Elemente in die Verfassung von 1922 58

b) Die Repräsentativfunktion der Mitglieder des Legislative Council 59

aa) Die beamteten Mitglieder 59

bb) Die ernannten Mitglieder 60

cc) Die gewählten Mitglieder 61

III. Das Parlament und die Opposition 63

1. Die Kontroll- und Unterstützungsfunktion der Opposition im britischen Unterhaus 63

2. Die Entwicklung der parlamenttarischen Opposition in Nigeria nach der Verfassungsreform von 1922 65

IV. Das Parlament als Instrument der Führungsauslese und der politischen Erziehung 68

1. Die Führungsauslese und die politische Erziehung durch das englische Parlament 68

2. Der Legislative Council als Instrument der Führungsauslese und der politischen Bildung 70

V. Ergebnis 72

Abschnitt Die Verfassungsreform von 1946 74

A. Der politische Hintergrund 74

I. Die Gründung der ersten politischen Parteien 74

II. Der Einfluß des zweiten Weltkrieges auf die britische Kolonialherrschaft 76

1. Atlantik Charta und die Kritik der Amerikaner an der Kolonialherrschaft 76

Seite

2. Die Aktivität der nigerianischen Studenten im Ausland 77

3. Der unmittelbare Einfluß des zweiten Weltkrieges auf die Entwicklung in Nigeria 78

4. Die Vorbereitung der neuen Verfassung 79

B. Die Regelungen der Verfassung von 1946 82

I. Der Gouverneur 83

II. Der Legislative Council 83

III. Die Regionalversammlungen 84

C. Die Verfassung von 1946 und die Entwicklung des Parlamentarismus nach britischem Vorbild 86

I. Das Verfahren bei der Verfassungsänderung und die Einleitung des Demokratisierungsprozesses 86

II. Das Wahlrecht 89

III. Die Oppositionsrolle der afrikanischen Majorität im Legislative Council 91

IV. Ergebnis 94

4. Abschnitt Die Entwicklung zur Unabhängigkeit 97

A. Die Verfassungsreform von 1951 97

I. Der politische Hintergrund 97

1. Die Entwicklung des Parteiensystems 97

a) Die Stellung der politischen Parteien in der britischen Verfassung 97

b) Die Entwicklung der politischen Parteien in Nigeria 98

aa) Der N C N C 100

bb) Die A G 101

cc) Der N C P 102

2. Die Vorbereitung der Verfassungsreform von 1951 103

II. Die Regelungen der Verfassung von 1951 104

1. Die Zentralverwaltung 104

a) Das House of Representatives 104

b) Der Council of Ministers 106

2. Die Regionalverwaltungen 108

a) Die Regionalparlamente 108

b) Die Executive Councils der Regionen 109

Seite

III. Die Verfassungsreform von 1951 und die Entwicklung des nigerianischen Kabinetts 110
1. Das britische Kabinettssystem 111
2. Der Council of Ministers und das britische Kabinett 115
3. Ergebnis 118
B. Die Verfassungsreform von 1954 120
I. Der politische Hintergrund 120
1. Die Parteien 120
2. Das Verhältnis von Regionalregierung und Zentralregierung 121
3. Die Verfassungskrisen der Jahre 1953 und 1954 121
II. Die Vorbereitung der Verfassungsreform von 1954 122
III. Die Regelungen der Verfassung von 1954 123
1. Die Bundesregierung 124
a) Die britische Krone und der Generalgouverneur 124
b) Das Zentralparlament 125
c) Der Council of Ministers 126
2. Die Regionalregierungen 127
a) Die Gouverneure 127
b) Die Regionalparlamente 127
c) Die Executive Councils 128
IV. Die Verfassungsreform von 1954 und die Anlehnung an die britische Verfassung 129
1. Die Entwicklung der Parlamente 130
a) Die Repräsentativfunktion des House of Representatives und der Regionalparlamente 130
b) Die Entwicklung der Wahlrechte 131
c) Die parlamentarische Opposition 132
2. Die Entwicklung des Kabinetts 134
a) Die Aufgaben des Kabinetts 134
b) Die Ernennung der Minister durch den Generalgouverneur 135
c) Die Entscheidungsbefugnis und Ressortverantwortlichkeit der Minister 136
3. Ergebnis 137

Seite

5. Abschnitt Nigeria als selbstständiger Staat 139
A. Die Unabhängigkeitsverfassung von 1960 139
I. Der politische Hintergrund 139
1. Die Wahlen zum Bundesparlament im Jahr 1954 139
2. Die Verfassungskonferenz von 1957 140
3. Die Verfassungskonferenz von 1958 141
4. Die Wahlen zum Bundesparlament im Jahr 1959 142
II. Die Gewährung der Unabhängigkeit und die Aufnahme in das Commonwealth 143
III. Der Dominionstatus Nigerias 144
IV. Die Verfassung des unabhängigen Nigerias von 1960 146
1. Die allgemeine Kennzeichnung der Verfassung von 1960 146
2. Die Bundesregierung 146
a) Die britische Krone und der Generalgouverneur 146
b) Das Parlament 147
aa) Der Senat 148
bb) Das House of Representatives 149
c) Das Kabinett 151
3. Die Regionalregierung 151
a) Die britische Krone und die Gouverneure 152
b) Die Parlamente der Regionen 152
c) Die Executive Councils der Regionen 152
B. Die Unterschiede in der Struktur der nigerianischen Verfassung von 1960 und der britischen Verfassung 153
I. Die rechtlichen Grundlagen der Verfassung 153
1. Die geschriebene Verfassung 153
a) Der allgemeine Charakter der Verfassungsordnung 153
b) Die Normenkontrolle 154
c) Die Änderung der Verfassung 155
2. Die Rechtsquellen des nigerianischen Staats- und Verfassungsrechtes 155
a) Die Gesetze 155
b) Die Gerichtsentscheidungen 156
c) Die Konventionalregeln 156

Seite

II. Die Stellung der Konventionalregeln 157

1. Die Stellung der Konventionalregeln in der britischen Verfassung 157

2. Die allgemeine Problematik des Verhältnisses von Norm und Konventionalregel bei der Gestaltung einer Dominionverfassung 158

3. Das Verhältnis von Norm und Konventionalregel in der nigerianischen Verfassung von 1960 161

a) Die Prärogativrechte 161

aa) Die Ernennung und Abberufung des Premierministers 161

bb) Die Auflösung des Parlamentes 163

b) Das Kabinett 164

aa) Die Errichtung des Kabinetts 164

bb) Die kollektive Ministerverantwortlichkeit 165

c) Die Parteien 165

d) Das Verfahren des Parlamentes 166

e) Ergebnis 167

III. Die Parlamentssouveränität als Grundmaxime der Verfassungsordnung und ihre Begrenzung 167

1. Der Begriff der Parlamentssouveränität in der britischen Verfassung und in der nigerianischen Verfassung von 1960 167

a) Die Parlamentssouveränität als ranghöchste Maxime der britischen Verfassung 167

b) Die Souveränität des nigerianischen Parlamentes 169

2. Die Begrenzung der Parlamentssouveränität durch das Rechtsstaatsprinzip (rule of law) 170

a) Die Stellung der rule of law in der englischen Verfassung 170

b) Die Stellung der rule of law in der nigerianischen Verfassung von 1960 171

3. Die Begrenzung der Parlamentssouveränität durch die Einfügung eines Grundrechtskataloges 172

a) Die Stellung von Fundamentalnormen in der britischen Verfassung 172

b) Die Grundrechte in der nigerianischen Verfassung von 1960 174

4. Ergebnis 178

Seite

6. Abschnitt Zusammenfassung und Ergebnis 180

I. Die Kriterien der Verfassungsentwicklung 180

1. Die Veränderung der Mehrheitsverhältnisse 181

2. Die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen 182

3. Die Beteiligung der afrikanischen Bevölkerung am politischen Entscheidungsprozeß 183

II. Das Westminster Modell als Vorbild der nigerianischen Verfassungsentwicklung 184

Literaturverzeichnis

ERTINI, R.v. — Dekolonisation; Köln-Opladen, 1966

S, G.B. — Constitutional History of England; London 1956

PO, O. — Minister and the Legislature; in der Zeitschrift: West Africa, 31. Juli 1954

OWO, O. — Path to Nigerian Freedom; London, 1947

Thoughts on Nigerian Constituion; Oxford, 1946
zitiert: Awolowo, Thoughts on Nigerian Constitution

IWE, N. — Renascent Africa; London, 1968

KIWE, N. — A Selection from the Speeches of Nnamdi Azikiwe; Cambridge, 1961
zitiert: Azikiwe, Speeches

EHOT, W. — The English Constitution; London, 1963

KER, E. — Ideen und Ideale des britischen Weltreiches; Zürich, 1942

THAM, J. — Anarchical Fallacies; in gesammelte Werke, Bd. 2, Herausgeber, A. Bowering, London 1936

RTRAM, A. — The Colonial Service; London, 1930

RCH, A.H. — Representative and Responsible Government; London, 1964

ITZ, L.F. — The Politics and Administration of Nigerian Government; London - Lagos, 1965

BURNS, A. — In Defence of the Colonies; London, 1957

BURNS, A. — History of Nigeria; London 1951
zitiert: Burns, History

CAMERON, S. — The Principles of Administration and their Application; Lagos, 1934
zitiert: Cameron, Principles

COLEMAN, J.S. — Nigeria - Background to Nationalism; Berkley und Los Angeles, 1958

DAVIES, H.O. — Nigeria - The Prospects of Democracy; London 1961

DICEY, A.V. — Introduction to the Study of the Law of the Constitution; 8. Auflage, London, 1924

ELIAS, T.O. — Nigeria, The Development of it's Laws and Constitution; London, 1967

EZERA, K. — Constitutional Developments in Nigeria; Cambridge, 1960

FEDERATION OF NIGERIA GOVERNMENT — Legislative Council Debates; Sessions 1920 - 1950 Government Printer, Lagos

Our Revised Constitution; Crown Birds Series, No. (special), Lagos, März 1954

House of Representatives Debates, Sessions 1960 - 1962, Government Printer, Lagos

Digest of Statistics; 1965, Government Printer, Lagos

..ON, Procedural Links between Commonwealth Parliaments; in: Parliament as an Export; Herausgeber A. Burns, London, 1966

..Y, W.M. Native Administration in the British Africa Territories; 3. Teil (West-Afrika), London, 1953

..Y, W.M. Evolution of Indigenous Self Government; Oxford, 1935
zitiert: Haily, Self Government

..SON, A. Imperialism; London, 1905

..D-PHILLIPS, O. The Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth; London, 1952, 1. Auflage

..D-PHILLIPS, O. Leading Cases in Constitutional Law; London, 1952
zitiert: Hood-Phillips, Leading Cases

..FFRIES, Ch. Transfer of Power; London, 1960

..NNINGS, W.J. The Approach to Self-Government; Cambridge, 1956
zitiert: Jennings, Approach to Self-Government

..NNINGS, W.J. Cabinet Government; 2. Auflage, Cambridge, 1951
zitiert: Jennings, Cabinet Government

..NNINGS, W.J. The Law and the Constitution; 3. Auflage, London, 1948
zitiert: Jennings, Law and Constitution

..NNINGS, W.J. Parliament; 2. Auflage, Cambridge, 1957
zitiert: Jennings, Parliament

..WITT, W.A. The Dictionary of English Law; Herausgeber C. Walsh Bd. I und II, London, 1959

KADEN, W.	Das nigerianische Experiment; Hannover, 1968
KEETON,	Law of Trusts; 4. Auflage, London, 1947
KEIR, D.L.	The Constitutional History of Modern Britain; London, 1953
KEIR, D.L. - LAWSON, F.H.	Cases in Constitutional Law; Oxford, 1928
KEITH, A.B.	Constitutional and Administrative Laws of the Empire; London, 1924
KEITH, A.B.	A Constitutional History of India; London, 1937 zitiert: Keith, History of India
KNAPPEN,	Constitutional and Legal History of England; Hamden, 1964
THE LAWS OF NIGERIA	Enacted on or before the 1st day of 1948 by Nelvill John Broke, 12. Auflage, London, 1947
THE LAWS OF THE FEDERATION OF NIGERIA AND LAGOS	In force on the 1 st day of June, 1958, Herausgeber Donald Kingdom, London, 1959
LAWSON, F.H. - BENTLY, D.J.	Constitutional Law and Administrative Law; London, 1961
LOCKE, J.	Two Treatise on Civil Government (Everyman's Library, Nr. 751) London, 1924
LOEWENSTEIN, K.	Staatsrecht und Straatspraxis von Großbritannien; Bd. I und II, Berlin, 1967
LOVELL, C.R.	English Constitutional and Legal History; New York, 1969
LUGARD, F.D.	The Dual Mandate in Tropical Africa; London, 1926

MAITLAND, F.W. — Equity, 1. Auflage, Cambridge, 1913

MANSERGH, P.N. — Documents and Speeches on Commonwealth Affairs; 1952 - 1962, Bd. III, Oxford, 1963

MANGOLDT, E. — Mandate; in Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Auflage Berlin, 1960 - 1962, Bd. II, Seite 460 - 468

MILL, J. — An Essay on Government; 1820, reprinted, 1937, Cambridge

MILL, J.St. — On Liberty and Considerations on Representative Government; Herausgeber R.B. Callum, Oxford, 1956

MILL, J.St. — Autobiography; 1873, Neudruck, Oxford, 1925
zitiert: John Stuart Mill, Autobiography

MILL, J.St. — Dissertations and Discussions; Bd. II
zitiert: John Stuart Mill, Dissertations and Discussions, Bd. II

NWABUEZE, B.O. — Constitutional Law of the Nigerian Republic; London, 1964

NWABUEZE, B.O. — Constitutionalism in Nigeria; in Nigerian Law, some Recent Developments; in der Zeitschrift: International and Law Quarterly, Supplementary, Publication, Nr. 10, 1965
zitiert: Nwabueze, Constitutionalism in Nigeria

OMOSU, O.I. — The Nigerian Constitution, History and Developments; London und Lagos, 1963

PARK, A.E.W. — The Sources of Nigerian Law; Lagos und London, 1963

PERHAM, M. — Colonial Sequence; London, 1967
zitiert: Perham, Colonial Sequence

PERHAM, M. — Native Administration in Nigeria; London, 1937
zitiert: Perham, Native Administration

PFEFFER, K.H. — Das neue Gesicht Afrikas; Hamburg, 1962
zitiert: Pfeffer, Das neue Gesicht Afrikas

PFEFFER, K.H. — Die Entwicklungsländer in soziologischer Sicht; in Probleme der Weltwirtschaft; Deutsches Übersee Institut, Hamburg, 1967
zitiert: Pfeffer, Entwicklungsländer in soziologischer Sicht

RENESSE, E.A. - KRAWIETZ, W. - BIERKÄMPER, Ch. — Unvollendete Demokratien; Köln-Opladen, 1965
Herausgeber H.U. Scupin

ROSEMANN, S. — Public Papers and Adresses of Franklin Delano Roosevelt; New York, 1958

SALMOND, J. — Jurisprudence; 11. Auflage, London, 1957, Herausgeber G. Williams

SKLAR, R.L. — Nigerian Political Parties; Princeton, 1963

SMITH, S.A. de — The New Commonwealth and it's Constitution; London, 1964
zitiert: de Smith, The New Commonwealth

SMITH, S.A. de — Legislatures under Written Constitutions; in Parliament as an Export; Herausgeber A. Burns, London, 1966
zitiert: de Smith, Legislatures under Written Constitutions

SNELL, E.H.T. — Principles of Equity; 25. Auflage, Herausgeber R.E. Megarry und P.V. Baker, London, 1960

UNITED KINGDOM GOVERNMENT — Papers relating to the occupation of Lagos; London, 1862 (= Cmd 361)

Report of The Machinery of Government Committee; H.M.S.O. London, 1918 (= Cmd 9230)

Report of the Amalgamation of Northern and Southern Nigeria; 1912 - 1919, H.M.S.O. London, 1920 (= Cmd 468)

Atlantic Charter; H.M.S.O. London, 1941 (= Cmd 6321)

Proposals to the Revision of the Constitution of Nigeria; H.M.S.O. London, 1945 (= Cmd 6599)

Nigeria Constitutional Conference, Report by the Conference on the Nigerian Constitution; held in London, May - June, 1957, H.M.S.O. London, 1957 (= Cmd 207)

Nigeria Constitutional Conference, Report by the Resumed Conference on the Nigerian Constitution; held in London, September - October, 1958 H.M.S.O. London, 1958 (= Cmd 569)

UNDERHILL, A. — Law relating to Trusts and Trustees; 11. Auflage, Herausgeber C.M. White und M.M. Wells, London 1959

WADE, E.C.S. — Parliament and the Courts; in Parliament as an Export; Herausgeber A. Burns, London, 1966

WENGLER, W. — Die Verwaltungsorganisation der Kolonien im tropischen Afrika; München und Leipzig, 1937

WHEARE, J. — The Nigerian Legislative Council; London, 1950

WHEARE, K.C. — The Statute of Westminster and Dominion Status; 1. Auflage, Oxford, 1957

WHEARE, K.C. — The Constitutional Structure of the Commonwealth; Oxford, 1960
zitiert: Wheare, Constitutional Structure of the Commonwealth

WHIGHT, M. The Gold Coast Legislative Council; London, 1947
zitiert: Wight, Gold Coast Legislative Council

WHIGHT, M. The Development of the Legislative Council; London, 1946
zitiert: Wight, Legislative Council

ZIMMERN, A. The Third British Empire; London, 1926

Verzeichnis der zitierten englischen Entscheidungen

	Seite
Campbell v. Hall 1774, 1 Cowp. 204 abgedruckt bei Hood-Phillips, Leading Cases, Seite 429 ff.	11
Colin's Case 1609, 7 Co.Rep. 1	9
Darnel's Case 1627, 3 St. Tr. 1 abgedruckt bei Keir-Lawson, Seite 49 ff.	32
Forbes v. Cochrane 1829, 2 B & C 448, Seite 463	9
R. v. Hampden 1637, 3 St. Tr. 825 abgedruckt bei Hood-Phillips, Leading Cases, Seite 39 ff.	32
Thomas v. Queen 1874, L.R. 10 Q B 31 abgedruckt bei Hood-Phillips, Leading Cases, Seite 285 ff.	114
Williams v. Howarth 1905, AC 551	13

Verzeichnis der zitierten englischen Gesetze

	Seite
Bill of Rights, 1688 1 Will. & Mar., Sess. 2, c. 2	34
British Law Ascertainment Act, 1859 1 & 2 Geo. 5, c. 20	21
British Settlement Act, 1843 6 & 7 Vict., c. 13	22
British Settlement Act, 1860 23 & 24 Vict., c. 121	22
British Settlement Act, 1887 50 & 51 Vict., c. 54	21, 22, 82
British Settlement Act, 1945 9 & 10 Geo., c. 7	22
Colonial Bounderies Act, 1895 58 & 59 Vict., c. 34	21
Colonial Development Welfare Act, 1940 3 & 4 Geo., c. 40	21
Colonial Development Welfare Act, 1945 8 & 9 Geo., 6, c. 20	21
Colonial Laws Validity Act, 1865 28 & 29 Vict., c. 63	10, 21
Crown Proceedings Act, 1947 10 & 11 Geo. 6, c. 44	114
Electoral Registers Act, 1949 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 86	132

	Seite
Electoral Registers Act, 1953 2 & 3 Eliz. 2, c. 8	132
Foreign Jurisdiction Act, 1890 53 & 54 Vict., c. 37	11, 22, 82, 88
Genfer Konventionen, 1911 1 & 2 Geo. 5, c. 20	21
Ministers of the Crown Act, 1937 1 Edw. 8 & 1 Geo. 6, c. 38	63, 97, 132
Nigeria Independence Act, 1960 8 & 9 Eliz. 2, c. 55	144
Representation of the People Act, 1918 7 & 8 Geo. 5, c. 64	57
Representation of the People Act, 1948 11 & 12 Geo. 6, c. 65	57
Representation of the People Act, 1949 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 68	132
Scottish Militia Bill, 1705 4 & 5 Anne, c. 18	145
Slavery Abolition Act, 1833 3 & 4 Will. 4, c. 73	21
Statute of Westminster, 1931 22 & 23 Geo. 5, c. 4	21

Verzeichnis der zitierten englischen Verordnungen

	Seite
Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1914, S.R. & O. 1914 Nr. 1210	22
Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922 S.R. & O. 1922 Nr. 1446	19, 47 ff., 58 ff., 61, 66
Nigeria (Protectorate) Order in Council, 1922 S.R. & O. 1922 Nr. 1147	47 ff.
Nigeria (Legislative Council) (Amendment) Order in Council, 1941 S.R. & O. 1941 Nr. 2153	83
Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1946 S.R. & O. 1946 Nr. 1370	83 ff.
Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951 S.I. 1951 Nr. 1172	106 ff., 115 ff.
Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, S.I. 1954 Nr. 1146	124 ff., 135
Nigeria (Constitution) (Amendment) Order in Council, 1957 S.I. 1957 Nr. 1363	141
Nigeria (Constitution) Order in Council, 1960, S.I. 1960 Nr. 1652	144, 146 ff., 161 ff.
Nigeria Letters Patent (Governor Colony), 1922	23, 47 ff.
Royal Instructions (Governor Protectorate), 1922	15, 47 ff.
Royal Instructions (Governor Colony), 1922	23, 47
Colonial Regulations, 1922	14

Verzeichnis der zitierten nigerianischen Entscheidungen

	Seite
Adegbenro v. Akintola, 1962 F.S.C. 187	163
Balewa v. Doherty, 1963, 1 W.L.R. 949	176
Cheranci v. Cheranci, 1960, N.R.L.R. 28	177

Verzeichnis der zitierten nigerianischen Gesetze und Verordnungen

	Seite
Native Court Ordinance, 1914	24
Lagos Township Ordinance, 1919	18
Native Administration Ordinance (Protectorate of Nigeria), 1933, Nr. 43	19
Constitution of the Federation of Nigeria, 1960	144, 153 ff., 161 ff., 174 f.
Constitution of Eastern Nigeria, 1960	152
Constitution of Northern Nigeria, 1963	152
Standing Order, House of Representatives, 1955	133

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
A.C.	Appeal Case
A.G.	Attorney General
A G	Action Group
Art.	Artikel
C.A.	Court of Appeal
c.	Chapter
Cmd.	Command Papers, 1. Serie, London
Cmnd	Command Papers, 2. Serie, London
Colonial No.	Colonial, Veröffentlichungen des Colonial Office, London
cols.	columns
ed. 1948	Ausgabe 1948
F.S.C.	Federal Supreme Court
Hansard	House of Commons, Parliamentary Debates, Weekly Hansard London
H.L.	House of Lords
H.M.S.O.	Her Majesty=s Stationery Office
L.C.	Lord Chancellor
L.C.D.	Legislative Council Debates

N C N C	National Council of Nigeria and the Cameroons
N L R	Nigerian Law Reports
N P C	Northern People's Congress
N.R.N.L.R.	Nothern Region of Nigeria Law Reports
N.R.L.R.	Northern Region Law Report (1956 Only)
N Y M	Nigeria Youth Movement
s., ss.	section, sections
sch.	schedule
sec.	Abschnitt
S.I.	Statutory Instruments, London, Stationery Office, 1946 -
S.R.O.	Statutory Rules and Orders, London, Stationery Office 1946 -
v.	versus
W.A.P.	West African Pilot
W.A.R.	West African Review
W.L.R.	West African Law Reports
W.A.S.U.	West African Student's Union

Einleitung

Die vorliegende Untersuchung setzt sich zur Aufgabe, an Hand der verfassungsrechtlichen Entwicklung in der ehemaligen britischen Kolonie Nigeria die Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems in einem aus der Kolonialherrschaft entlassenen Land darzustellen.
Hierbei soll die Anlehnung an die britische Verfassung und die Auswirkung der britischen Tradition auf das Verhältnis von Regierung und Parlament während der Dekolonisation untersucht werden. Damit will die Arbeit zugleich einen Beitrag zur Lösung der Frage nach der Übertragbarkeit liberal-demokratischer Einrichtungen auf Entwicklungsländer leisten. Dazu ist zunächst die Kolonialverfassung der klassischen Kolonialepoche darzustellen, weil sich von ihr aus die spätere Entwicklung des Parlamentarismus und die Staatswerdung Nigerias vollzogen hat.
Im Anschluß daran sind die einzelnen Verfassungsreformen, deren politischer Hintergrund sowie die Vorstellungen des britischen Kolonialamtes und der Unabhängigkeitsbewegung zu erörtern. Im Vordergrund der Untersuchung steht dabei die schrittweise Umgestaltung der Konsultativorgane der klassischen Kolonialverfassung in Entscheidungsorgane, wobei jeweils die allmähliche Annäherung an das britische Verfassungsmodell herausgearbeitet werden soll. Hierbei sind insbesondere die schrittweise Veränderung der Mehrheitsverhältnisse in den politischen Entscheidungsgremien zugunsten der Afrikaner, die sukzessive Entmachtung des britischen Gouverneurs und die Entwicklung des Wahlrechtes zu untersuchen. Schließlich ist das Ergebnis dieser Entwicklung, die nigerianische Unabhängigkeitsverfassung von 1960 zu erläutern und ein Vergleich mit der britischen Verfassung zu geben. Da Nigeria 1960, abweichend von der britischen Verfassung, eine schriftliche Verfassung erhielt, ist insbesondere die sich aus der schriftlichen Niederlegung im Vergleich zur englischen Verfassung ergebende unterschiedliche Verfassungsstruktur aufzuzeigen.

Außerrechtliche Grundlagen

Territorium und Bewohner Nigerias

Der Staat Nigeria ist 1960 aus zwei verschiedenen, verwaltungsmäßig zusammengeschlossenen britischen Besitzungen entstanden. Die eine war die Kolonie Lagos (Colony of Lagos). Sie bestand aus der Hafenstadt Lagos und großen Teilen der heutigen Westregion. Die andere war das Protektorat von Nigeria (Protectorate of Nigeria), das 1914 aus der Vereinigung des Nord- und Süd-Nigeriaprotektorates entstanden war. Das Protektorat umfaßte das gesamte übrige Gebiet des heutigen Nigeria. Nigeria war die größte koloniale Besitzung Großbritanniens.
Mit rund 55,7 Millionen[1] Einwohnern und einer Fläche von 966.680 qkm, was etwa der fünffachen Größe Großbritanniens entspricht, ist Nigeria der volkreichste Staat Afrikas.
Das Land ist aufgeteilt in vier Regionen: Die Nord-, Mittelwest-, West- und Ostregion.
In keinem anderen Staat Afrikas ist die Vielfalt der sich in ihrer Organisationsstruktur und Geschichte unterscheidenden Stämme so groß wie in Nigeria. Von den etwa 300 verschiedenen Stämmen[2] nehmen 3 eine dominierende Stellung ein und bestimmen die Politik der von ihnen majorisierten Regionen. In der Nordregion sind dies die mohammedanischen Haussa, in der West- und Mittelwestregion die teilweise christianisierten Yoruba und in der Ostregion die Ibo, die überwiegend christlichen Bekenntnissen zugehören. Von Bedeutung ist die regionale Verteilung der Bevölkerung, da sie die Kräfteverhältnisse in der Föderation beeinflußt. Danach ist die Nordregion mit 53,2 % der Gesamtbe-

---

1) vgl. Volkszählung von 1963, Federal Republic of Nigeria, "Digest of Statistics", Bd. 14, Nos. 1 u. 2, Januar-April 1965, S. 3;
2) Kaden, S. 15.

völkerung[1] größer als alle anderen Regionen zusammen und nimmt in der Föderation eine vorherrschende Stellung ein.
Wirtschaftlich sind neben dem Export wertvoller Hölzer aus den tropischen Regenwäldern die Bodenschätze von Bedeutung (Bauxit, Mangan, Gold, Kolumbit und Zinn). In neuester Zeit gehört die Erdölförderung in der Ostregion zu einer der Haupteinnahmequellen der Föderation. Daneben nimmt Nigeria in der Versorgung der Welt mit tropischen, landwirtschaftlichen Produkten wie Kakao, Palmöl, Palmkern, Erdnüssen und Bananen eine bedeutende Stellung unter den Erzeugerländern der Welt ein.[2]

Erster Abschnitt

Nigeria in der Epoche der Klassischen Kolonialverwaltung

Der britische Kolonialbesitz im heutigen Nigeria bestand um 1900, auf dem Höhepunkt des britischen weltreiches, aus vier verschiedenen, verwaltungsmäßig getrennten Gebieten mit im Verhältnis zum kolonialen Mutterland unterschiedlichem, rechtlichem Status. Den Kern dieser Besitzungen bildete die Kolonie und das Protektorat von Lagos (Colony and Protectorate of Lagos). Dazu gehörte die Stadt Lagos sowie deren Hinterland und der westlich und östlich von Lagos gelegene Küstenstreifen. Im Osten und Norden dieser Besitzung grenzte das Protektorat von Südnigeria (Protectorate of Southern Nigeria) an. Beide Gebiete wurden 1906 vereinigt und hießen von da an "Colony and Protectorate of Southern Nigeria." Im Norden des Landes bestand das Protektorat von Nordnigeria (Protectorate of Northern Nigeria). Nach der Vereinigung des Süd- und Nordprotektorates im Jahre 1914 lautete die offizielle Bezeichnung für den gesamten britischen Kolonialbesitz in

---

1) In der Ostregion leben 22,3 %, in der westregion 16,4 % und in der Mittelwestregion 4,6 % der Gesamtbevölkerung, Federal Republic of Nigeria, "Digest of Statistics", Bd. 14, Januar-April 1965, S. 3;
2) Pfeffer, Das neue Gesicht Afrikas, S. 49.

Nigeria bis zur Unabhängigkeit im Jahre 1960 "Colony and Protectorate of Nigeria."[1] Der Erwerb des britischen Kolonialbesitzes in Nigeria erfolgte, wie auch in den anderen Ländern, in denen Großbritannien als Kolonialmacht auftrat, von Anfang an ohne Plan.[2] Die Gebiete wurden nach und nach durch Eroberung, Abschluß von Schutzverträgen, Bestechung der eingeborenen Herrscher erworben. Das Vorgehen der Engländer richtete sich jeweils nach den örtlichen Machtverhältnissen. Entscheidend war auch die Einstellung des englischen Parlamentes, das die Gelder für Schiffe und Truppen bewilligen mußte. Da Tories und Whigs in der Kolonialpolitik, insbesondere nach 1880, sehr unterschiedliche Ansichten hatten, änderte sich die offizielle Haltung gegenüber dem Kolonialbesitz oft entscheidend.
Aus dem unterschiedlichen Verlauf der Kolonisation und der Verschiedenartigkeit der rechtlichen Stellung der Gebiete zum englischen Mutterland ergab sich später in der Phase der Dekolonisation eine differenzierte Verfassungsentwicklung.

I. Die Kolonisation

1. Die Kolonie Lagos

Beziehungen Englands zur Kronkolonie Lagos lassen sich bis in das 16. Jahrhundert zurückverfolgen.[3] Hauptanziehungspunkte für die europäischen Händler waren das Gold und der Sklavenhandel. Bis zum Jahre 1849 beschränkte sich die Siedlungstätigkeit

1) vgl. im einzelnen Burns, History, S. 28 ff..;
2) "It can be said with a good deal of the truth that modern Nigeria has, like most of the British colonial dependencies, been acquired by the British almost in a fit of absent mindness. Aquisition has been peace-meal, hesitant and planless, " Elias, S. 4;
3) vgl. Burns, History, S. 21 u. Elias, S. 4 ff.

der Engländer auf die Errichtung von Forts an der Küste, die den Händlern und Missionaren Schutz gewähren sollten. Der gesamte Handel wurde von Handelsgesellschaften abgewickelt, die dafür von der britischen Krone konzessioniert waren. 1849 ernannte die Krone auf Bitten der Händler für das Gebiet der späteren Kolonie Lagos einen Konsul.[1] Der erste völkerrechtliche Schritt in Richtung auf eine Koloniegründung, den die britische Regierung unternahm, war der Abschluß eines Vertrages im Jahre 1852 zwischen König Akitoye und den Chiefs von Lagos auf der einen Seite und H.W. Bruce, Admiral der britischen Flotte an der afrikanischen Westküste, auf der anderen Seite. Gegenstand des Vertrages war die gemeinsame Bekämpfung des Sklavenhandels, die Förderung des Handels sowie der Schutz der Missionsgesellschaften. Der Vertrag wurde von einigen Häuptlingen, deren wichtigste Einnahmequelle der Sklavenhandel gewesen war, nicht erfüllt. Es kam zu Unruhen, die die britische Regierung mit dem Befehl an ihren Konsul beantwortete, das gesamte Gebiet zu annektieren.[2] 1861 erfolgte der endgültige Erwerb auf Grund eines Abtretungsvertrages zwischen der englischen Krone und König Docemo. 1862 wurde der erste britische Gouverneur ernannt. Nach einer Zusammenlegung mit der Kolonie Goldküste und Sierra Leone von 1866 - 1886 wurde die Kolonie Lagos endgültig als selbständige Kolonie errichtet.[3] Da die Bekämpfung des Sklavenhandels an der Küste auch die Kontrolle des Hinterlandes voraussetzte, wurde nach 1870 durch eine Reihe von Schutzverträgen mit den Häuptlingen die britische Rechtsprechung auf das Innere des Landes ausgedehnt. 1895 war fast das gesamte Yoruba-Königreich, das Gebiet der heutigen Westregion, der britischen Herrschaft unterstellt. Die offizielle Bezeichnung lautete bis 1906 "Colony and Protectorate of Lagos." Nach 1906 bis zur Vereinigung mit dem Nordpro-

---

1) Elias, S. 14;
2) Die offizielle Begründung lautete: "... that the permanent occupation of this important point in the Bight of Benin is indispensable to the suppression of the slave trade," Papers relating to the occupation of Lagos, 1862, S.5;
3) Elias, S. 20.

tektorat im Jahre 1914 "Colony and Protectorate of Southern Nigeria."

2. Das Oil-Rivers Protektorat

Das Gebiet des Oil-Rivers Protektorat erstreckte sich von Lagos bis nach Kamerun und umfaßte damit große Teile der heutigen Mittelwest- und Ostregion. Bereits im Jahre 1849 hatte die britische Regierung einen Konsul ernannt, dessen Gerichtsbarkeit sich auf die Gebiete zwischen Dahomey und Kamerun erstreckte.[1] Eine Ausdehnung des britischen Einflusses auf die inneren Landesteile nördlich des Nigerdeltas stieß jedoch auf den Widerstand der Franzosen und Deutschen.[2] Erst nach der Berliner Konferenz im Jahre 1885, die eine Abgrenzung der kolonialen Einflußsphären gebracht hatte, wurde das Nigerstromgebiet offiziell zum britischen Protektorat erklärt. Die offizielle Bezeichnung lautete bis zum Jahre 1893 "Oil-Rivers Protectorate,"[3] danach "Niger Coast Protectorate."
Der eigentliche Beginn der britischen Kolonialverwaltung fiel erst in das Jahr 1891, als ein Generalkonsul für das Nigerstromgebiet ernannt wurde, der in Calabar (nordöstlich von Lagos) residierte. Mit der Errichtung des Oil-Rivers Protektorates hatte England eine Basis geschaffen für eine allmähliche Kolonisation des gesamten Südens und Ostens Nigerias.

3. Das Nord-Nigeria Protektorat

Das Protektorat umfaßte die Gebiete der heutigen Nordregion. Die Grundlagen für die Kolonisation Nordnigerias wurden von der Royal Niger Company gelegt, die 1886 die königliche Konzession

---

1) Burns, History, S. 131;
2) Burns, History, S. 149;
3) Die Bezeichnung ging auf das in dem Gebiet gewonnene Palmöl zurück, das nach England exportiert wurde, Burns, History, S. 65.

zur Ausbeutung und Verwaltung des Niger- und Benuestromgebietes erhalten hatte.[1] Die Gesellschaft war berechtigt, Schutzverträge mit den eingeborenen Herrschern abzuschließen. Zölle und Steuern zu erheben und den gesamten Handel in dem Gebiet zu kontrollieren. Die Monopolstellung der Gesellschaft, insbesondere die Verbindung administrativer Macht mit dem Handelsmonopol, wurden in England nach 1890 heftig kritisiert.[2] Unter dem Druck der öffentlichen Meinung widerrief die britische Regierung die Konzession und übernahm selbst die Verwaltung.

Das vormalige Herrschaftsgebiet der Royal Niger Company wurde aufgeteilt. Während der südliche Teil dem bereits bestehenden "Southern Protectorate of Nigeria" angegliedert wurde, wurde im nördlichen Teil das "Northern Protectorate of Nigeria" errichtet. Zum ersten High Commissioner des Nord-Nigeria Protektorates wurde F.D.Lugard[3] ernannt.

Lugard vergrößerte den britischen Besitz in Nord-Nigeria durch den Abschluß von Schutzverträgen mit den eingeborenen Herrschern. Im Kampf gegen den Sklavenhandel gelang es ihm in mehreren Feldzügen, die mohamedanischen Haussa, Fulba- und Kanuri-Staaten im nördlichsten Teil des heutigen Nigeria der britischen Oberhoheit zu unterstellen.[4] Die Übernahme der Regierungsgewalt durch die Engländer in den von Lugard erworbenen Gebieten erfolgte jeweils mit dem Versprechen, die Religion des Islams zu achten und die bestehenden Emiratsverwaltungen in ihrem Bestand nicht anzutasten.

---

1) Burns, History, S. 147;
2) Burns, History, S. 156;
3) F.D. Lugard (1858 - 1945), später Sir Frederik Lugard, war einer der bedeutensten Kolonialbeamten der britischen Kolonialgeschichte. Er entwickelte in Nord-Nigeria das System der indirekten Verwaltung. Die Erfahrungen mit dem von ihm entwickelten System legte er in dem Buch "The Dual Mandate in Tropical Africa" (London 1926) nieder. Die Erkenntnisse Lugards sind von den Engländern zum wichtigsten Bestandteil der Verwaltungspolitik in den Kolonien gemacht worden;
4) Burns, History, S. 173.

Die eingeborenen Herrscher (Emire) verpflichteten sich, den Sklavenhandel einzustellen und ihre Verwaltungen von britischen Kolonialbeamten kontrollieren zu lassen.[1] Der Erwerb des Nord-Nigeria Protektorates durch die Engländer war 1904 abgeschlossen.

4. Die Vereinigung des Süd- und Nord-Nigeria-Protektorates

Schon bald nach der Errichtung der Kolonialherrschaft in Nord-Nigeria kam die britische Regierung zu der Überzeugung, daß eine getrennte Verwaltung von Süd- und Nord-Nigeria auf die Dauer weder den Interessen Großbritanniens noch denen der nigerianischen Bevölkerung entsprach.[2]
Der dringend notwendige Bau von Straßen, der Eisenbahnbau und -betrieb, sowie die Flußregulierung erforderte eine zentrale Verwaltung. Die Vereinigung der beiden Landesteile lag daher schon im Interesse einer sparsamen und rationellen Kolonialverwaltung. Hinzu kam, daß der Norden keinen Zugang zum Meer hatte und seine vorwiegend landwirtschaftlichen Erzeugnisse nicht verschiffen konnte. Wirtschaftlich gegenüber dem Süden schon durch die langen Transportwege benachteiligt, war Nord-Nigeria abhängig von den finanziellen Zuschüssen des Südens und der britischen Regierung.
Für die junge nigerianische Elite in den Küstenstädten, die sich zum Fürsprecher einer Vereinigung von Süd- und Nord-Nigeria machte, ging es darum, die tiefe Kluft, die sich auf Grund der rassischen Zugehörigkeit, der Sprache und des unterschiedlichen Bildungsniveaus zwischen dem Süden und dem Norden ergab, durch eine getrennte Verwaltung nicht noch zu vertiefen.[3] Entsprechend dem von Lord Lugard, dem High Commissioner des Nord-Protektorates gemachten Vorschlag, wurde daher durch Order in Council sowie Letters Patent vom 1.Januar 1914 das Nord-Protektorat mit dem Süd-Protektorat und der Kolonie Lagos vereinigt.[4] Die offizielle

---

1) Elias, S. 22;
2) Report of the amalgamation of Northern and Southern Nigeria 1912 - 1919, Cmd 468/1920;
3) Odumosu, S. 14;
4) Burns, History, S.203.

Bezeichnung des vereinigten Nigerias lautete, wie erwähnt, bis zur Unabhängigkeit im Jahre 1960 "Colony and Protectorate of Nigeria".[1] Erster Gouverneur für die Kolonie und das Protektorat wurde in Personalunion Lord Lugard, der den Teitel eines Generalgouverneurs führte.

II. Das Rechtsverhältnis zum Mutterland

Das britische Verfassungsrecht kennt unterschiedliche Arten von Kolonien und abhängiger Gebiete, die jeweils ein anderes Rechtsverhältnis zum Mutterland haben.[2] Die Unterschiede ergeben sich aus dem historischen Erwerbsvorgang.[3] Zu unterscheiden sind dabei:[4]

a) Colonies by settlement
b) Colonies by conquest or cession und
c) Protectorates.

In die erste Gruppe (Colonies by settlement) fallen die frühen transatlantischen Siedlungen an der amerikanischen Ostküste. Die Gebiete wurden mit der Okkupation durch die weißen Siedler britisches Territorium. Die einheimische Bevölkerung sowie die Siedler waren britische Staatsangehörige. Die Besiedlung erfolgte meist durch Handelsgesellschaften, die mit königlichen Freibriefen ausgestattet waren.
Für die frühesten kolonialen Siedlungen galt die Regel, daß die Siedler den Anspruch auf die Anwendung des englischen Rechtes (common and statute law) mit sich trugen. Die Klausel, die die Anwendbarkeit des englischen Rechtes regelten, stellten den wich-

---

1) "Der seit 1919 unter britischer Mandatsverwaltung stehende Westen der früheren deutschen Kolonie Kamerun wurde am 14.12.1946 aufgeteilt und der Nord- und Ostregion angegliedert;
2) Hood-Phillips, S. 624 ff.;
3) Hood-Phillips, S. 629;
4) die Unterscheidung wurde zum ersten Mal im 17.Jahrhundert getroffen und hatte vor allem Bedeutung für die Gesetzgebungszuständigkeit der Krone, Colins Case (1609) 7 Co. Rep. 1.

tigsten Teil der königlichen Freibriefe dar.[1] Maßgeblich war dabei der Rechtszustand in England zum Zeitpunkt der Besiedlung. Nachträgliche Parlamentsgesetze bedurften eines zusätzlichen gesetzgeberischen Aktes des englischen Parlamentes, um in den "settled colonies" Gültigkeit zu erlangen.[2] Das Recht der Eingeborenen galt weiter, soweit es nicht gegen die Grundforderungen der Humanität verstieß.[3] Weiterhin bestand für die "settled colonies" der Rechtsgrundsatz, daß die von den örtlichen Gesetzgebungsorganen erlassenen Gesetze nicht im Widerspruch zu Gesetzen des englischen Parlamentes stehen durften.[4]

In die Gruppe der "conquered or ceded colonies" fallen jene Kolonien, die anläßlich eines internationalen Konfliktes durch Eroberung oder Abtretung innerhalb eines völkerrechtlichen Vertrages erworben wurden.[5] In diesen Besitzungen bestand zur Zeit des Erwerbes eine ausgeprägte staatliche Organisation, die entweder durch Gewalt oder durch schrittweise Integration in die britische Verwaltung aufgelöst wurde. Das Gebiet einer eroberten oder abgetretenen Kolonie ist britisches Staatsgebiet. Ihre europäischen und eingeborenen Bewohner sind britische Staatsbürger. Im Gegensatz zu den "settled colonies" stand das einheimische Recht und die staatliche Organisation zur Disposition der britischen Krone. Das bedeutete, daß beim Erwerb der Kolonie das Recht der Eingeborenen zunächst weiterhin in Kraft blieb, jedoch vom britischen Monarchen

---

1) So hieß es z.B. in der Charter of Virginia 1606, cap. XV "All settlers and their descendents shall have and enjoy all Liberties, Franchises, and Immunities, within any of our other Dominions to all Intents and Purposes, as if they had been abiding and born, within our realm of England, or any other of our said Dominions." zit. Wight, Legislative Council, S. 25;
2) Hood-Phillips, S. 630;
3) Hood-Phillips, S. 632;
4) Dieser Grundsatz beherrschte das gesamte spätere Kolonialrecht. Er wurde zuletzt niedergelegt im Colonial Validity Act von 1865, 28 & 29 Vict. c. 63;
5) Hood-Phillips, S. 632.

geändert werden konnte.[1] Da der jeweilige englische König ein Interesse hatte, möglichst viele englische Siedler für die neuerworbenen Gebiete zu gewinnen, wurde durch königlichen Akt das englische Recht eingeführt.[2] In die dritte Gruppe der kolonialen Besitzungen fallen die Protektorate (protectorates). Das sind die Gebiete, in denen England die Staatsgewalt ganz oder teilweise durch "treaty, capitulation, grant, usage, sufferance and other lawful means" übernommen hat.[3] Bei den Protektoraten des englischen Staatsrechtes handelt es sich zum größten Teil um sog. "colonial protectorates". Im Gegensatz zu den völkerrechtlichen Protektoraten (protected states), in denen nur die auswärtige Gewalt und der militärische Schutz übernommen wird, wird beim "colonial protectorate" auch die gesamte innere Verwaltung durch Großbritannien ausgeübt. Ein Unterschied zu den "colonies" besteht im wesentlichen nur noch darin, daß das Gebiet des Protektorates kein britisches Territorium ist und die eingeborene Bevölkerung nicht die britische Staatsangehörigkeit besitzt.[4] Die Bewohner des Protektorates sind nur "british protected persons", ein Status, bei dem sie den britischen Staatsbürgern rechtlich jedoch weitgehend gleichgestellt sind.
Ordnet man die in Nigeria bis zum Jahre 1904 erworbenen Gebiete zur Bestimmung ihres Rechtsverhältnisses zum englischen Mutterland in dieses System ein, so ergibt sich folgendes:
Bei der Kolonie Lagos handelt es sich um eine Kolonie der zweiten Gruppe (colonie by conquest or cession). In dem Gebiet bestand zum Zeitpunkt der Kolonisation eine festgefügte staatliche Ordnung. Der Erwerb erfolgte nicht durch Okkupation unbesiedelter Territorien, sondern durch den Abschluß von Verträgen mit den Königen Akitoye und Docemo.

---

1) "In the case of a conquered country ... the old law prevail until altered by the King in Council." Forbes v.Cochrane (1829) 2 B & C. 448, S.463 und Campell v. Hall (1717), Hood-Phillips, Leading Cases, S.429;
2) Durch Order in Council, Proclamation oder Letters Patent;
3) Bei "treaty, capitulation, grant, usage, sufferance and other lawful means, Her Majesty the Queen has jurisdiction within diverse foreign countries", Foreign Jurisdiction Act 1890, sec. 1, 53 & 54 Vict. c 37;
4) Hood-Phillips, S. 608 u. 506.

Die übrigen Gebiete waren Protektorate. Für ihr Rechtsverhältnis zu Großbritannien ergab sich daraus, daß sie kein britisches Staatsgebiet und ihre Bewohner keine britischen Staatsbürger waren. Das Süd- und Nordprotektorat von Nigeria wiesen darüberhinaus die Merkmale eines "colonial protectorates" auf. Großbritannien hatte nicht nur die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten und die Verteidigung des Landes übernommen, sondern auch die innere Verwaltung. Dies gilt auch für das Nordprotektorat, da im Rahmen der indirekten Verwaltung (indirect rule) die Engländer die oberste Kontrolle über die eingeborenen Verwaltungen ausübten.

III. Die britische Kolonialverwaltung in Nigeria

Nach Abschluß der Kolonisation im Jahre 1904 galt in Nigeria die sog. klassische Kolonialverfassung, die mit den Verfassungen der übrigen englischen Kolonien an der afrikanischen Westküste weitgehend übereinstimmte. Diese Verfassung bildete den Ausgangspunkt für die Verfassungsreformen nach dem ersten und zweiten Weltkrieg, die schließlich zur Unabhängigkeitsverfassung von 1960 führten. Die Entwicklung des parlamentarismus hat sich jeweils in den von der britischen Verwaltung mit zunehmender Beteiligung der afrikanischen Politiker erarbeiteten Reformen der klassischen Kolonialverfassung niedergeschlagen. Die Verfassungsänderungen und der schrittweise Aufbau der parlamentarischen Demokratie sind daher nicht voreinander zu trennen. Die britische Regierung war stets bemüht, die Entwicklung im Rahmen einer allmählich fortschreitenden Demokratisierung und Afrikanisierung der autokratischen Kolonialverfassung voranzutreiben. Vorrangig blieb dabei jedoch immer das Ziel, die Machtbefugnisse der britischen Kolonialbeamten soweit aufrecht zu erhalten, als es für eine Ruhe und Ordnung sichernde Verwaltung nötig erschien.
Auch die afrikanischen Politiker waren bestrebt, politische Zugeständnisse jeweils nur in Form einer zusammen mit den Engländern erarbeiteten Änderung der Verfassung zu erreichen. Die flexible Haltung beider Seiten führte dazu, daß in Nigeria in keiner Phase der Dekolonalisation die Gefahr einer revolutionären

Entwicklung bestand. Von Seiten der afrikanischen Politiker ist niemals der Versuch unternommen worden, die Unabhängigkeit außerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung zu erreichen. Den Engländern kam bei ihren Verhandlungen mit den politischen Führern der Unabhängigkeitsbewegung über die künftige Gestaltung der Verfassung die Erfahrungen zugute, die sie bereits mit ihren älteren Dominions gemacht hatten.
Da die Entwicklung des Parlamentarismus von den jeweiligen Reformen der Kolonialverfassung nicht zu trennen ist, bedarf es zunächst der Darstellung der klassischen Kolonialverfassung von der aus sich die spätere Verfassungsentwicklung vollzogen hat.

1. Die Exekutive

a) Die Krone

Nach der in der klassischen Kolonialepoche in Nigeria geltenden Verfassung,[1] lag die gesamte exekutive Gewalt nominell bei der britischen Krone.[2] Wie in England umschloß dabei die exekutive Gewalt sowohl die Funktionen des Staatsoberhauptes,[3] als auch die eigentlichen Regierungs- und Verwaltungsaufgaben. Tatsächlich und rechtlich wurde die exekutive Gewalt durch den englischen Kolonialminister ausgeübt, der als Mitglied des Kabinetts für jede Maßnahme des Kolonialamtes dem Parlament gegenüber verantwortlich war. In Nigeria selbst wurden die Rechte und Pflichten der Krone durch den Gouverneur wahrgenommen, der unmittelbar dem Kolonialminister verantwortlich war. Jeder Regierungsakt erging daher in der Kolonie im Namen der Krone und mußte vom zuständigen Beamten gegengezeichnet werden.

---

1) Order in Council vom 21.2.1872;
vgl. Appendix Burns, History S. 291;
2) Hood-Phillips, S. 609;
3) Nach der englischen Verfassung (Konventionalregel) ist die Gewalt des Monarchen innerhalb des gesamten Empire unteilbar "one and indivisible throughout the Empire", d.h. der britische Monarch ist nicht Staatsoberhaupt Großbritanniens, der Dominions und der Kolonien in Personalunion, sondern es besteht eine einheitliche Krone für das gesamte Empire. **Williams v. Howarth** (1905) AC 551.

b) Der Gouverneur

Die zentrale Figur der britischen Kolonialverwaltung war der Gouverneur.[1] Er war der Vertreter der Krone, ranghöchster Beamter der örtlichen Verwaltung und Präsident des gesetzgebenden Rates (Legislative Council) der Kolonie.

Die weitreichenden Machtbefugnisse des Gouverneurs und das majestätische Zeremoniell, das mit seinem Auftreten in der Öffentlichkeit verbunden war, entsprachen praktischen Bedürfnissen. Da die Verbindungen zum Mutterland schlecht waren, dauerte es oft Wochen, um Weisungen des Kolonialministers einzuholen. Damit eine funktionsfähige Verwaltung gewährleistet war, mußte der Gouverneur einen weiten Ermessensspielraum haben. Das prunkhafte Zeremoniell, das den Gouverneur umgab, entsprach der Notwendigkeit, bei den Eingeborenen die Vorstellung von der Allmacht und Übernatürlichkeit des britischen Monarchen aufrechtzuerhalten. Die Könige und Häuptlinge, die mit den englischen Kolonalisatoren Unterwerfungs- und Schutzverträge geschlossen hatte, sahen im britischen Monarchen die Verkörperung der "White Supremacy." Da wegen der Vielzahl der Kolonien und der Entfernung zum Mutterland ein Besuch des Königs in der Kolonie unmöglich war, das Ansehen des britischen Monarchen jedoch im Interesse der britischen Herrschaft gepflegt werden mußte, vertrat der Gouverneur die Krone mit einem an sich nur dem König persönlich gebührenden Zeremoniell.

Der Gouverneur wurde vom Monarchen (King in Council) auf Vorschlag des Kolonialministers ernannt. Die Amtszeit betrug gewöhnlich 5 Jahre. Gegenüber dem Kolonialminister war der Gouverneur weisungsgebunden. Die Befugnisse des Gouverneurs, die ihm von der Krone übertragen wurden, ergaben sich aus folgenden Rechtsgrundlagen:

Order in Council, z.B. Nigeria (colony) Order in Council 1922 Nr. 1446, sec. 4, der die Rechtsstellung und die allgemeinen Befugnisse des Gouverneurs regelte oder Letters Patent und Royal Instructions, z.B. Royal Instruction (colony) 1922, die die Generalklausel für das Vorgehen des Gouverneurs und die inner-

---

1)"Single and supreme authority responsible to, and representative of His Majesty, Colonial Regulations (1922), Ziffer 105 D.

dienstlichen Weisungen enthielten. Auf Grund der Befugnisnormen war der Gouverneur, soweit er sich im Rahmen der Ermächtigungen bewegte, und soweit keine Weisung für den Einzelfall seitens des Kolonialministers vorlag, befugt, die Rechte der Krone auszuüben und die Kolonie zu verwalten. Aus der Vielzahl der Befugnisse können als Beispiele genannt werden: Der Gouverneur war berechtigt, das Siegel der Krone zu führen. Er ernannte die unteren Beamten seiner Behörde, er übte das sich aus der "Royal Prerogative" ergebende Gnadenrecht aus. Hierbei gingen seine Rechte sogar weiter als die des Monarchen im Mutterland. Während nämlich der Monarch bei der Ausübung des Gnadenrechtes an den Vorschlag (advice) des Ministers gebunden war, durfte der Gouverneur einen Gnadenakt auch ohne entsprechenden Vorschlag des Kolonialministers erlassen.[1)]

Rangstufenmäßig nach dem Gouverneur und dem obersten Richter, dritthöchster Beamter der Kolonie, war der "Colonial Secretary," der die Entscheidungen des Gouverneurs vorbereitete und die Verbindung zwischen den einzelnen Abteilungsleitern der Verwaltung herstellte. Ihm oblag die eigentliche Verwaltungsarbeit, da der Gouverneur häufig mit Repräsentationsaufgaben beschäftigt war. Dem "Colonial Secretary" nachgeordnet waren die Abteilungsleiter der Verwaltungsabteilungen.[2)] Sie alle waren unmittelbar dem Gouverneur gegenüber weisungsgebunden. Die wichtigsten Ämter waren die des "Attorney General," des "Financial Secretary" und des "Secretary for Native Affaires."[3)]

c) Der Executive Council

Wichtigstes Exekutivorgan neben dem Gouverneur war der sog. "Executive Council". Mit diesem Rat hatte der Gouverneur alle wichtigen Maßnahmen der Verwaltung zu erörtern, bevor sie von den Leitern der Verwaltungsabteilungen ausgeführt wurden.[4)]

---

1) Wight, Legislative Council, S.145;
2) Wight, Gold Coast, Legislative Council, S.63;
3) Zur Abgrenzung der einzelnen Verwaltungsabteilungen, Burns, History, S. 250/263;
4) "He shall in all cases consult with the Executive Council except where extreme urgency made this impossible, then he must communicate with it as soon as possible." Art. 4 Royal Instructions (Protectorate), 1922.

Der Executive Council bedeutete für den Gouverneur in etwa dasselbe, wie der Privy Council für die Tudor-Könige. Eine Versammlung der höchsten Beamten, in der der König bezw. der Gouverneur den Rat seiner erfahrensten Mitarbeiter einholen konnte, und in dem alle Gesetzesentwürfe, die später dem Parlament vorgelegt werden sollten, ausführlich besprochen wurden.
Die Zusammensetzung des Rates war in Royal Instructions geregelt. Mitglieder des Executive Council waren unter anderem der Chief Secretary, die Lieutenant-Gouvernors der Protectorate, der Attorney-General, sowie die Leiter der wichtigsten Verwaltungsabteilungen.[1] Außerdem war der Gouverneur ermächtigt, für Spezialfragen noch zusätzliche nicht beamtete Mitglieder (unofficial members) als Berater zu ernennen.
Kabinettscharakter hatte der Executive Council nicht. Die Mitglieder übten nur eine beratende Funktion aus und hatten selbst keine eigene Entscheidungsbefugnis. Gegenüber dem gesetzgebenden Rat (Legislative Council) waren die Mitglieder des Executive Council nicht verantwortlich. Allein der Gouverneur traf die Entscheidungen und war für seine Maßnahmen unmittelbar dem Kolonialminister gegenüber verantwortlich.

d) Die lokalen Verwaltungen

Entsprechend der Größe des Landes und den unterschiedlichen Herrschaftsstrukturen, die die Engländer bei der Kolonalisation vorfanden, war der Aufbau einer heitlichen lokalen Verwaltung von Anfang an nicht möglich.
Während bei der Kolonialisation von Süd-Nigeria, vor allem des Gebietes der Kolonie Lagos, zunächst eine direkte Verwaltung aufgebaut wurde, die sich auf britische Kolonialbeamte, Missionsgesellschaften und Handelsgesellschaften stützten, erwies sich diese Form der Verwaltung bei der zunehmenden Größe der Besitzungen in Nigeria als nicht mehr zweckmäßig.[2] Wegen des feuchtheißen Klimas war es England auf die Dauer nicht möglich, eine so große Zahl britischer Beamter, wie sie eine direkte Verwaltung erforderte, in Nigeria zu unterhalten.

---

1) Royal Instructions (Protectorate) 1922, Art.5;
2) Haily, Self-Government S. 200 ff.

Nachdem F.D. Lugard bei der Kolonalisation von Nord-Nigeria eine sparsame und trotzdem leistungsfähige Verwaltung aufgebaut hatte, indem er die eingeborenen Herrscher, vor allem die Häuptlinge und Emire mit lokalen Verwaltungsaufgaben betraut hatte,[1] begann man nach 1914 auch im Süden und Westen Nigerias das System der indirekten Verwaltung aufzubauen.[2]
Abgesehen von den Gebieten der Yoruba und Bini in denen ähnlich, wie in Nord-Nigeria monarchische und zentralistisch orientierte Herrschaftsstrukturen bestanden, stieß der Aufbau der indirekten Verwaltung im Süden auf Schwierigkeiten, weil die Häuptlinge nicht über die Autorität und die straff gegliederte Verwaltung wie z.B. die der Emire in Nord-Nigeria verfügten.[3] Die lokale Verwaltung war daher in den West-, Ost- und Nordprovinzen unterschiedlich organisiert. Die Abweichungen ergaben sich jeweils aus dem Umfang der Aufgaben, die den "Native Authorities" zur eigenen Verwaltung überlassen wurden.

aa) Die Verwaltung der Stadt Lagos

Die Stadt Lagos nahm auf Grund ihrer Eigenschaft als größte Hafenstadt und ihrer zeitlich längeren Verbindung zum englischen Mutterland in der Verfassungsentwicklung eine Sonderstellung ein. Die Stadt gehörte zum Gebiet der Kolonie Lagos (Westprovinzen) und bildete einen der vier Verwaltungsdistrikte der Kolonie.[4]
Dem Distrikt (untere Verwaltungsebene) stand ein "District Commissioner" vor, der gegenüber der Provinzialverwaltung unmittelbar weisungsgebunden war. Der "District Commissioner" war für die gesamte innere Verwaltung zuständig. Ausgenommen war eine Reihe von Aufgaben, die unmittelbar von der Provinzialregierung oder der Zentralverwaltung wahrgenommen wurden, oder den Häuptlingen und ihren Stammesverwaltungen übertragen worden waren.[5] Soweit die Häuptlinge mit lokalen Verwaltungsaufgaben betraut waren, übte der "District Commissioner" die Rechts- und

---

1) Perham, Native Administration, S. 43-60;
2) Odumosu S. 11;
3) Perham, Native Administration, S. 246;
4) Die Bezeichnung lautete: "Lagos Municipal Area";
5) Perham, Native Administration, S. 259.

Fachaufsicht aus.[1] Lagos besaß als einzige Stadt Nigerias eine Stadtratsverfassung, die der Londoner Stadtratsverfassung nachgebildet war.[2]
Der Stadtrat, dem der "District Commissioner" vorstand, bestand aus fünf britischen Verwaltungsbeamten, sog. "official members" und vier in den einzelnen Stadtbezirken gewählten sog. "unofficial members". Durch die Zugehörigkeit von vier gewählten Afrikanern zum Stadtrat wurde in Nigeria zum ersten Mal eine Institution nach europäischem Vorbild geschaffen, in der Afrikaner unmittelbar an der politischen Entscheidung im Bereich der Lokalverwaltung beteiligt waren. Die Aufgaben des Rates waren jedoch insofern beschränkt, als der nigerianischen Zentralverwaltung (government department), die in Lagos residierte, die Aufgaben öffentliche Arbeiten, Organisation der Polizei, Gesundheits- und Erziehungswesen, unmittelbar unterstanden.
Der Stadtverwaltung von Lagos verblieben daher nur noch wenige Aufgaben, z.B. die Straßenunterhaltung, das Marktwesen und die Kanalisation.[3]

bb) Die lokale Verwaltung in den West- und Ostprovinzen
In den West- und Ostprovinzen lag der größte Teil der lokalen Verwaltungsaufgaben bei den Distriktverwaltungen (untere Verwaltungsebene), die den Provinzverwaltungen (mittlere Verwaltungsebene) unterstanden.
Der leitende Beamte des Distrikts war der "District Commissioner". Er und die ihm unterstellten Beamten nahmen unmittelbar die Belange der eingeborenen Bevölkerung wahr und standen in engem Kontakt zu den Häuptlingen. Mit dem fortschreitenden Aufbau der indirekten Verwaltung in den West- und Ostprovinzen nach 1920 wurden viele Verwaltungsaufgaben auf die "Native Authorities" übertragen. Die Übertragung erfolgte durch

1) Perham, Native Administration, S.260;
2) vgl. Lagos Township Ordinance von 1919;
3) Perham, Native Administration, S.259.

Rechtsverordnungen, die vom Gouverneur erlassen wurden.[1] Als wichtigste Aufgaben verblieben den Distriktsverwaltungen die Streitschlichtung zwischen den Häuptlingen, die Organisation der Rechtspflege, die Überwachung der Ausführung von Verordnungen der Zentral- und Provinzverwaltungen sowie die Planung und Beaufsichtigung des Straßen- und Wegebaues.

cc) Die lokale Verwaltung in den Nordprovinzen

Entsprechend dem von Lugard bei der Kolonalisation eingeführten System der indirekten Verwaltung bestand von Anfang an ein zweispuriger Verwaltungsaufbau. Das Gebiet war wie im übrigen Nigeria in Provinzen eingeteilt, die Provinzen widerum in Distrikte.

Die Distriktgrenzen entsprachen zum großen Teil den Grenzen der mohammedanischen Emirate.[2] Die Spitze der Verwaltung bildete der Gouverneur in Lagos. Ihm unterstand der "Chief-Resident" der Nordprovinzen, der den meist abwesenden Gouverneur vertrat. Für jedes der Emirate war ein "Resident" zuständig, der seinen Amtssitz am Hof des jeweiligen Emirs hatte. Dem "Resident" unterstanden mehrere "District Officers", die für die einzelnen Verwaltungsbezirke (divisions) des Emirates zuständig waren. Die Tätigkeit der britischen Beamten beschränkte sich auf die Rechtsaufsicht der Emiratsverwaltung sowie auf deren Beratung in allen anstehenden Problemen der Verwaltung. Die eigentliche Verwaltung erfolgte weiterhin durch die Emire und ihre Beamten. Im Mittelpunkt der fortgeltenden einheimischen Verfassungen stand der Emir, der die oberste exekutive, legislative und judikative Gewalt in dem von ihm beherrschten Gebiet ausübte. Er wurde von den höchsten Würdenträgern des Emirates sowie einer Anzahl einheimischer "District-Heads" gewählt. Dem

---

1) Die Rechtsgrundlage ergab sich dafür aus der Verfassung, Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, Nr. 1446, und später aus der Native Administration Ordinance (Protectorate of Nigeria), 1933, Nr. 43;

2) Insgesamt gab es 38 Emirate verschiedenster Größe, Perham, Native Administration, S. 113.

Emir stand in allen Fragen, die die Regierung des Emirates betrafen, die letzte Entscheidung zu.
Seine Entscheidungsbefugnis war nach der Unterwerfung unter die britische Oberhoheit nur insofern beschränkt, als er versuchen mußte, eine Einigung mit dem seinem Hof beigeordneten britischen Beamten zu erreichen. Unmittelbare Weisungen des Gouverneurs oder des "Residents" waren nicht üblich. Die Engländer waren bemüht, durch Verhandlungen oder eine beratende Teilnahme an den Sitzungen der fürstlichen Räte die Ziele ihrer Verwaltung durchzusetzen. Es kam daher weniger auf ein energisches und machtbewußtes Auftreten sondern auf das Verhandlungsgeschick des britischen Beamten an.[1] Dem Emir zur Seite stand ein Executive Council, der sich aus ihm und drei seiner ranghöchsten Minister zusammensetzte. Dieses waren der Wazari, als oberster Rechtsberater, der Alkali, als oberster Richter sowie der Maaji, als Schatzmeister und oberster Steuereintreiber.[2] Der Rat tagte einmal wöchentlich im Palast des Emirs. Der britische "Resident" oder ein "District Officer" nahmen als Beobachter und Berater an den Sitzungen teil. Gewählte repräsentative Versammlungen gegenüber denen der Emir und seine Beamten verantwortlich waren, gab es nach den Emiratsverfassungen nicht.

2. Die Legislative

a) Die Gesetzgebung durch das britische Parlament
Das britische Parlament hatte die umfassende Gesetzgebungskompetenz für die Kolonie und das Protektorat von Nigeria.[3]
Dieser Grundsatz der Allzuständigkeit des Parlamentes ist niedergelegt im Colonial Laws Validity Act von 1865.[4]
Die Kolonialgesetzgebung des Parlamentes umfaßte jedoch in der Praxis nur bestimmte Gesetze, die sich in folgende Gruppen einteilen lassen:

---

1) Perham, Native Administration, S. 89;
2) Elias, S.9;
3) Hood-Phillips, S. 641;
4) 28 & 29 Vict. c. 63.

Gesetze mit verfassungsrechtlichem Inhalt, die das ganze Empire betrafen, z.B. Colonial Laws Validity Act von 1865, British Settlement Act von 1887,[1] Colonial Boundery Act von 1895[2] sowie das Statute of Westminster 1931[3].
In die zweite Gruppe fielen die Gesetze, die die Rechtssprechung im ganzen Empire regelten, z.B. British Law Ascertainments Act von 1859.[4] In die dritte Gruppe gehörten die Gesetze, die die auswärtigen Beziehungen des Empires und der Kolonien regelten, z.B. die Genfer Konvention von 1911.[5] Die vierte Gruppe bestand aus Gesetzen, die die soziale Entwicklung in den Kolonien fördern sollten, z.B. Slavery Abolition Act von 1833[6] und die Colonial Development Welfare Acts von 1940 und 1945.[7]
Nicht üblich war es, daß das Parlament für die einzelne Kolonie oder ein Protektorat Gesetze erließ. Eine Ausnahme bestand nur für den Fall, daß ein Gesetz die Gebietsänderung einer Kolonie regelte.[8]

b) Die Gesetzgebung durch die britische Krone
Die meisten Gesetze für die Kolonie und das Protektorat von Nigeria wurden durch die Krone (King in Council) erlassen. Vor allem ergingen die Verfassungsgesetze durch königlichen "Order in Council". Die Ausarbeitung und Abfassung erfolgte jeweils durch den Kolonialminister. Da es sich bei der Kolonie Lagos um eine eroberte Kolonie handelte, war die Krone gewohn-

---

1) 50 & 51 Vict. c. 54;
2) 58 & 59 Vict. c. 34;
3) 22 Geo. V. c. 4;
4) 44 & 45 Vict. c. 69;
5) 1 & 2 Geo. V. 20;
6) 3 & 4 Will. IV. c. 73;
7) 3 & 4 Geo. 6 c. 40; 8 & 9 Geo. VI. c. 20;
8) Wight, Legislative Council, S.138.

heitsrechtlich zur Rechtsetzung befugt.[1] Für das Protektorat von Nigeria ergab sich die Gesetzgebungskompetenz aus dem Foreign Jurisdiction Act von 1890.[2]

c) Die Gesetzgebung durch den Legislative Council

Das wichtigste Organ der örtlichen Rechtsetzung war neben dem Gouverneur ein sog. "Legislative Council". Der erste Legislative Council in Nigeria wurde 1862 für die Kolonie Lagos errichtet.[3] Der Rat mußte zu allen Gesetzesvorlagen des Gouverneurs seine Zustimmung erteilen. Sowohl der Gouverneur, als auch die einzelnen Ratsmitglieder hatten ein Initiativrecht.[4] Das Zustimmungserfordernis ergab sich unmittelbar aus der nigerianischen Verfassung.[5] Danach war der Gouverneur ermächtigt, mit Zustimmung des Legislative Council insoweit Gesetze zu erlassen als dies für die Aufrechterhaltung des Friedens und der Ordnung im Lande sowie zur Sicherung einer rechtmäßigen Verwaltung erforderlich war.[6] Neben die generalklauselartige Ermächtigung in der Verfassung traten die Verwaltungsanweisungen des Kolonialministers in den sog. "Letters Patent". Der Sache nach konnte der Gouverneur zusammen mit dem Legislative Council folgende Materien nur mit Zustimmung des Kolonialministers regeln:

---

1) British Settlement Acts 1843, 1860, 6 & 7 Vict. c. 13 und 23 & 24 Vict. c. 121, nunmehr konsolidiert im British Settlement Act 1887, 50 & 51 Vict. c. 54 und 1945, 9 & 10 Geo. VI. c. 7;
2) 53 & 54 Vict. c. 37;
3) Elias, S. 24;
4) Gesetzesvorlagen für Steuergesetze (monney bill) konnten nur vom Gouverneur eingebracht werden;
5) Nigeria (Legislative Council) Order in Council 1914, S.R. & O. 1914, Nr. 1210;
6) Nigeria (Legislative Council) Order in Council 1914, sec.4.

Familienrecht, Landschenkung, Währung und Münzwesen und Zollgesetze.[1] In das Recht der Eingeborenen (Native Law) und die Verträge der Häuptlinge mit der britischen Regierung durfte nur unter erschwerten Voraussetzungen eingegriffen werden.[2] An das Ergebnis der Abstimmung im Legislative Council war der Gouverneur nicht gebunden. Bei einer Abstimmungsniederlage im gesetzgebenden Rat, konnte er das Gesetz auf Grund seiner "reserved powers" erlassen. In diesem Fall mußte er jedoch die Dringlichkeit des Gesetzes in einem Bericht an den Kolonialminister begründen. Ein Abweichen von der Entscheidung des Legislative Council kam in der Praxis selten vor, da der Gouverneur zusammen mit seinen Beamten über die Mehrheit der Stimmen im Rat verfügte. Diese sog. "official majority" war eines der kennzeichnenden Merkmale des Legislative Council.[3] Sie hatte zur Folge, daß soweit die Beamten nicht gegen ihren Vorgesetzten stimmten, der Gouverneur nie überstimmt werden konnte. Die Gesetzgebungskompetenz erstreckte sich auf das Gebiet der Kolonie Lagos und die Ost- und Westprovinzen. Für das Nordprotektorat war der Rat nur insoweit zuständig, als die Haushaltsvoranschläge (estimates) beraten wurden. Für die übrige Gesetzgebung im Nordprotektorat war der Gouverneur allein zuständig.[4] In der Praxis wurden meist die vom Legislative Council für die Kolonie erlassenen Gesetze durch sog. "Proclamation" des Gouverneurs im Nordprotektorat für anwendbar erklärt. Die

---

1) Nigeria Letters Patent, 1922, sec. 7 und Nig. (Colony) Royal Instructions 1922 sec. 16;
2) "If the same may be incompatible with the due excercise of His Majestry's powers and jurisdiction or clearly injurious to the wellfare of the sad natives". Wheare S. 39;
3) "Let me repeat that the very kernel and essence of the Crown Colony Government is the official majority. The effect of this is that the Legislative Council is an advisory body". Bertram, S.168;
4) Elias, S. 26.

Bedeutung des Rates sowie die Zahl seiner Mitglieder wuchs ständig. Vor der Verfassungsreform von 1922 gehörten dem gesetzgebendem Rat 11 Mitglieder an. Dieses waren der Gouverneur, als Vorsitzender, die 7 ranghöchsten Beamten der britischen Verwaltung, als sog. "official members", zwei Vertreter der britischen Handelsgesellschaften sowie zwei Afrikaner, als sog. "unofficial members".
Die "unofficial members" wurden vom Gouverneur für 5 Jahre ernannt. Eine vorzeitige Abberufung war nur beim Vorliegen besonderer Umstände zulässig.

d) Die lokale Rechtssetzung durch die Native Authorities
Gesetzgebungsbefugnisse der traditionellen Stammesautoritäten bestanden in Nigeria während der Epoche der klassischen Kolonialverwaltung nur in beschränktem Umfang. Sie bezogen sich auf die Änderung des bestehenden Eingeborenenrechtes soweit es fortgalt.[1)]
So konnten von den Häuptlingen das örtliche Kauf-, Familien- und Bodenrecht geregelt werden. Außerdem waren die Häuptlinge berechtigt, örtliche Hand- und Spanndienstsatzungen sowie Vorschriften zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erlassen.[2)] Die Befugnis dazu beruhte entweder auf einer stillschweigenden Duldung durch die Engländer, auf vertraglicher Abmachung, z.B. in den Unterwerfungsverträgen, oder einer gesetzlichen Ermächtigung. Eine Übertragung weiterer Gesetzgebungskompetenzen auf die Native Authorities fand in der Epoche der klassischen Kolonialverwaltung nur in den seltensten Fällen statt. Eine Ausnahme bestand für das Nordprotektorat, wo das gesamte lokale Recht von den Emiren und ihren Räten gesetzt wurde, und die Engländer sich auf eine Mitwirkung bei der Abfassung der Gesetze beschränkten.

---

1) "Local law and customs not repugnant to natural justice, equity and good government" Elias, S.318;
2) Native Court Ordinance von 1914.

Zweiter Abschnitt

Die Entwicklung von 1922 - 1946

Die Zeit von 1922 - 1946 bedeutete für die verfassungsrechtliche Entwicklung in Nigeria eine Übergangsperiode.
Die wesentlichen Veränderungen lagen mehr im Bereich der Politik als in einer Neugestaltung der bestehenden Kolonialverfassung.
Englands geschwächte Machtposition nach dem ersten Weltkrieg erforderte ein Umdenken in der Kolonialpolitik und die Entwicklung einer neuen Verwaltungskonzeption in den Kolonien.
In Nigeria selbst gewann die Unabhängigkeitsbewegung immer mehr an Bedeutung.
Die Kolonialverfassung der klassischen Kolonialepoche blieb, soweit sie die Machtbefugnisse der Zentralverwaltung regelte, fast unverändert bestehen. Nur die Zulassung gewählter afrikanischer Vertreter im Legislative Council, ein Zugeständnis an die verstärkte Aktivität der nigerianischen Unabhängigkeitsbewegung, bedeutete einen ersten Ansatz für den Aufbau einer parlamentarischen Demokratie nach britischem Vorbild.

A Die Verfassungsreform von 1922

I. Der politische Hintergrund

1. Die Situation des britischen Empires nach dem ersten Weltkrieg.

Folgt man der von Alfred Zimmern vorgenommenen Einteilung der britischen Reichsgeschichte in 3 Perioden[1)], so begann nach dem zweiten britischen Empire (1783 - 1918), das in der spontanen und freiwilligen Unterstützung Englands durch die Dominions und

---

1) Zimmern, S.3.

Kolonien[1] während des ersten Weltkrieges seinen Höhepunkt erreicht hatte, 1919 das dritte britische Empire.[2]
Das sog. dritte Empire, jetzt das "Commenwealth of Nations" genannt, unterschied sich in folgenden Punkten vom vorangegangenen zweiten Empire. England war durch den ersten Weltkrieg wirtschaftlich und militärisch geschwächt, wodurch eine straffe zentralistische Kolonialverwaltung zunehmend unmöglich wurde.
Das Reich zeigte eine immer stärker werdende Tendenz zur Dezentralisation. Dabei verlagerte sich die politische Entscheidung auf die Mitgliedsstaaten des Commonwealth. Die administrative Bindung, die eine starke Zentralmacht zur Voraussetzung hatten, löste sich langsam auf. An ihre Stelle traten Verbindungen wirtschaftlicher und kultureller Art.[3] Das zentrale Problem des dritten Empire, das unmittelbar auch England betraf, bildeten die Unabhängigkeitsbewegungen in den zum Reichsverband gehörenden Territorien. Es galt, die dort durch den Krieg ausgelösten oder beschleunigten freiheitlichen Tendenzen und Bewegungen zu verarbeiten und in einer Reichskonzeption fruchtbar zu machen, die den Wandel vom Empire zum Commonwealth nicht als Verlust an Macht sondern als beabsichtigten Umbau interpretierte.[4]
Erschwert wurde die Lösung des Problemes durch die unterschiedlichen Verhältnisse in den britischen Besitzungen. Sieht man von der rassischen, religiösen und kulturellen Verschiedenartigkeit der Völker des Commonwealth ab, so ergaben sich schon aus dem unterschiedlichen Grad der politischen Abhängigkeit zu England Spannungen.

---

1) v. Albertini, S. 49;
2) "... and now a third British Empire has come into existance, new in it's form, new in it's conditions which it has to face whithin and without it's borders, new even in it's name, for the British Empire of 1914 has become 'The British Commonwealth of Nations'." vgl. Zimmern S.3;
3) Zimmern, S. 6;
4) v. Albertini, S. 48.

In den Dominions ging es nach dem ersten Weltkrieg um größere Selbstständigkeit in der Außenpolitik. Die Kolonien mit repräsentativen, gesetzgebenden Versammlungen (Legislative Council) strebten die Erweiterung ihrer inneren Autonomie an. Durchweg begründete das unselbständigere Land seine Wünsche gegenüber Großbritannien hinsichtlich der Gewährung von mehr Selbstbestimmung unter Hinweis auf die Verfassung von Dominions und Kolonien, die auf dem Wege zur Unabhängigkeit weiter fortgeschritten waren.[1] Das Empire befand sich in einem Entwicklungsprozeß,[2] der auf eine Verselbständigung seiner Mitgliedstaaten und eine Schwächung des britischen Einflusses hinauslief.
Während noch die spontanen Hilfsaktionen der älteren Dominions für England zu Beginn des ersten Weltkrieges den Anschein erweckten, daß die bisherige britische Kolonialpolitik fortgesetzt werden könnte, machte sich das Fehlen einer Konzeption immer stärker bemerkbar. Das zweite Empire hatte zu seiner Zeit große zivilisatorische Leistungen verbracht, aber seine Verwaltungsbeamten hatten hinsichtlich der künftigen Entwicklung der von ihnen beherrschten Gebiete keine klaren Vorstellungen. Es war ein Empire ohne eigene Philophie, das nur vom britischen Genius der praktischen "ad hoc" Entscheidung zusammengehalten wurde.[3] Die Zeit, in der es für die Kolonialmacht genügte, "to govern wisely" war vorbei. Ein Krieg, dessen (jedenfalls der ausdrücklichen Erklärung nach) Ziel die Erlangung der Freiheit für die Völker Europas gewesen war, mußte auch jenen Staaten mehr Freiheit bringen, die England bei seinem Kampf unterstützt hatten.[4]

---

1) Azikiwe, Speeches S. 106;
2) "The British Commonwealth of Nations, the largest political cummunity in the world, a procession. It consists of large variety of communities at a number of different stages in their advance towards complete self-government." vgl. Zimmern S.10;
3) Zimmern, S. 12;
4) Zimmern, S. 14.

Einen Wendepunkt in der britischen Kolonialpolitik stellte die Ansprache des Staatssekretärs für Indien Montague im britischen Unterhaus am 28.8.1917 dar, in der "responsible government" als das langfristige Ziel der britischen Indienpolitik verkündet wurde.[1] Die Ansprache kennzeichnete die endgültige Abkehr von einer Kolonialpolitik, die unter der britischen Flagge eine getrennte verfassungsrechtliche Entwicklung der farbigen und nichtfarbigen Völker anstrebte.
Die Ansprache machte deutlich, daß die britische Regierung sich der Tatsache bewußt geworden war, daß das Prinzip des Nationalstaates und der nationalen Selbstbestimmung, das für Europa spätestens seit Byron zum politischen Leitmotiv geworden war, auch für Indien und die Bewohner der übrigen Kolonien gelten mußte.[2]

2. Die zweifache Treuhänderschaft und die britische Kolonialdoktrin nach dem ersten Weltkrieg

Die Idee der zweifachen Treuhänderschaft (dual mandate) stand im Mittelpunkt der britischen Kolonialpolitik während der nach dem ersten Weltkrieg beginnenden Dekolonalisierungsepoche. Die Begriffe "trustee" und "trusteeship" wurden zu Schlagworten, die jeder in Anspruch nahm, der sich über Wesen und Prinzipien der britischen Kolonialherrschaft äußerte.[3] Das politische Konzept, wonach Großbritannien seinen Kolonien gegenüber die Stellung eines Treuhänders einnahm, schien zunächst aus einer Verlegenheit heraus entwickelt worden zu sein.
Die britische Regierung sah sich nach dem ersten Weltkrieg in ihrer Kolonialpolitik heftiger Kritik sowohl aus dem Ausland als auch aus dem Inland ausgesetzt. Diese war auf die Idealisierungstendenzen in der Politik überhaupt zurückzuführen, die jeweils nach Beendigung eines Krieges zu beobachten sind. Bei der Kritik, soweit sie aus England selbst kam, war zu berück-

---

1) Zimmern, Appendix I, S. 39;
2) Zimmern, S. 83;
3) v. Albertini, S. 103.

sichtigen, daß der Erwerb der westafrikanischen Kolonien vornehmlich humanitären Zwecken, nämlich der Bekämpfung und Abschaffung der Sklaverei gedient hatte.[1] Die idealistischen Motive der britischen Kolonialherrschaft wurden in dem antikolonialistischen politischen Klima, das nach dem ersten Weltkrieg in England herrschte, neu entdeckt. Abgesehen von der antiimperialistischen Einstellung der öffentlichen Meinung sah sich die britische Regierung einem weiteren Problem gegenübergestellt. Die Regierung war nicht bereit, die deutschen Kolonien an Deutschland zurückzugeben, konnte es sich andererseits aber auch nicht erlauben, diese Territorien vor den Augen der wachsamen Weltöffentlichkeit dem eigenen Kolonialbesitz einzuverleiben.[2]

Die plötzliche Entdeckung der Treuhänderschaft, als Rechtfertigungsgrund für die Fortsetzung der Kolonialherrschaft, wurde von vielen Seiten[3] als Heuchelei, Zweckerfindung und als "eine wohlfeile Verbrämung kolonialistischer Interessen"[4] bezeichnet. Inwieweit diese Auslegung zutraf, läßt sich nur aus einer Untersuchung der Stellung des Instituts der Treuhänderschaft im englischen Privatrecht, in der Staatsphilosophie sowie in der englischen Kolonialpolitik des 17. und 18. Jahrhunderts erkennen. Die Untersuchung der Verwurzelung des Instituts der Treuhänderschaft in der englischen Rechtstradition der allgemeinen Politik und der Kolonialpolitik, kann zu dem Ergebnis führen, daß der Treuhänderschaftsgedanke in der britischen Kolonialpolitik nach dem ersten Weltkrieg nicht nur einen Vorwand für die Fortsetzung der Kolonialherrschaft darstellte, sondern die Grundlage einer rechtssichernden, ordnungsstiftenden und Ausbeutung verhindernden Verwaltungskonzeption bildete.

---

1) Burns, History, S. 23;
2) Jeffries, S.22;
3) Perham, Colonial Sequence, S.261;
4) v. Albertini, S. 105.

a) Das Rechtsinstitut des Trusts im englischen Privatrecht

Bei der Treuhänderschaft ging es um einen ursprünglich ausschließlich im Privatrecht entwickelten Begriff, der auf dem Wege über die englische Staatstheorie auch in der Kolonialpolitik Bedeutung erlangte. Durch Aufnahme in die Satzung des Völkerbundes hat dieser Begriff auch Eingang in das Völkerrecht gefunden.[1)]

Bei einem privatrechtlichen Trust handelt es sich um ein besonderes Rechtsverhältnis zwischen Treuhänder (trustee), Treugeber (trustor) und dem Begünstigten (beneficiary), bei dem die Spaltung, die das Eigentumsrecht am trust-Vermögen erfährt, wesentliches Merkmal ist.[2)]

Auf Grund der trust-Vereinbarung (agreement) wird Eigentum des trustors auf den trustee übertragen, wobei dieser mit dem Treugut entsprechend dem vereinbartem Zweck des trusts verfahren muß. Der trustee ist der formelle Eigentümer (nominal owner) des Vermögens.

Er ist nach common law[3)] Vollinhaber des Rechts und kann auf Grund seiner legal ownership die zum trust gehörige Vermögensgegenstände von jedem Dritten herausverlangen. Sein Recht, neben legal ownership auch legal interest, right oder estate genannt,[4)] umfaßt die Übertragung, Belastung und Vermietung der Vermögensgegenstände. Im Mittelpunkt des Treuhandverhältnisses steht dabei das Vertrauen (confidence) des trustors in den trustee, daß dieser mit dem Vermögen entsprechend dem Zweck des trust verfährt. Hierbei handelt es sich um eine gewissensmäßige Verpflichtung (conscientious obligation). Der trustee hat das ihm anvertraute Gut sorgfältig zu behandeln und es im Interesse des beneficiary zu verwalten. Als Nebenverpflichtung hat er dem

---

1) vgl. Art. 22 der Völkerbundsatzung. Hierbei handelte es sich um eine Rahmenbestimmung für alle völkerrechtlichen Mandate. Art. 22 bildete die Rechtsgrundlage für die britische Mandatsverwaltung im Kamerun. Menzel, S. 462;
2) Keeton, S. 312;
3) Common Law ist als Gegensatz zu Equity zu verstehen. Zur Unterscheidung von Common Law und Equity Salmond, S. 81 ff;
4) Underhill, S. 8.

trustor sowie dem beneficiary Rechenschaft über die Verwaltung des trusts abzulegen.
Der beneficiary als beneficial owner ist der eigentliche Eigentümer des trust-Vermögens und schöpft damit gegenüber dem nur nominellen Recht des trustee fast den ganzen Inhalt aus.[1)]
Sein Recht ist in der früher selbstständigen Equity Rechtsprechung entwickelt[2)] und wird daher als equitable ownership, interest, right oder estate bezeichnet.[3)] Wird der beneficiary auch Inhaber des legal estate, ist die Spaltung des Eigentumsrechts aufgehoben und damit das trust-Verhältnis beendet.
Die verschiedenen Gattungen des trust, die das englische Recht im Laufe seiner Entwicklung zugelassen hat, gliedern sich nach der Art ihrer Entstehung, nach dem Begünstigten und schließlich nach dem Inhalt der Vereinbarung.[4)]
Der private trust entsteht durch Rechtsgeschäft. Hierbei handelt es sich nicht um einen Vertrag (contract) sondern um eine Vereinbarung (agreement) besonderer Art.[5)]
Das Rechtsinstitut des trust wurde im frühen Mittelalter zur Umgehung des von Edward I 1279 erlassenen "Statute of Mortmain" entwickelt.
Das Gesetz machte die Rechtsgültigkeit einer Übertragung von Land an die Kirche durch Kauf, Schenkung oder letztwilliger Verfügung von einer königlichen Genehmigung abhängig, die nur schwer zu erlangen war.[6)] Zur Umgehung der Vorschrift wurde das Land, das man ansich der Kirche übereignen wollte, einer Gemeinde oder Stadt übertragen, die es dann zugunsten der Kirche besaß und dieser auch die Nutzung überließ.[7)]

---

1) Snell, S.84;
2) Snell, S.o;
3) Maitland, S. 66;
4) Unterschieden werden "express trust", "implied trust", "private trust" und "public or charitable trust";
5) Keeton, S. 2;
6) Es handelte sich dabei um eine Art Bodenverkehrsgenehmigung, die den starken Zuwachs des kirchlichen Landbesitzes verhindern sollte. Lovell, S. 141, Maitland, S. 25;
7) Maitland, S. 24-25.

b) Der trust in der englischen Staatstheorie

Die Auffassung, daß der König Treuhänder der ihm vom Volk übertragenen Gewalt ist, wurde schon zu Beginn des 17.Jahrhunderts im sog. Schiffsgeldfall[1] vorgetragen. In dem Rechtsstreit ging es darum, ob der König englischen Kaufleuten allein auf Grund seines Prärogativrechtes also ohne Zustimmung des Parlamentes, eine Sondersteuer zur Finanzierung des Flottenbaus auferlegen durfte.

Zu seiner Verteidigung ließ damals der Kaufmann Hempden vortragen: "His Majesty is concerned in the way and manner of execution of the highest trust which the law hath reposed in him, the safety and preservation of the kingdom."[2]

Diese Rechtsauffassung konnte sich jedoch zunächst in der Rechtsprechung, der von den Tudor Königen geschaffenen und abhängigen Star Chamber[3] und High Court[4], die die Macht des König als absolut ansahen,[5] nicht durchsetzen.

Erst in dem Verfassungsstreit, Ende des 17.Jahrhunderts, in welchem es um die Definition der königlichen Prärogativrechte ging, wurde die Stellung des Königs als Treuhänder des Volkes auch in der Rechtsprechung anerkannt.

---

1) R. v. Hempden, 1637, 3 St. Tr. 825, zitiert bei Hood-Phillips Leading Cases, S. 39 ff. und Keir-Lawson, S. 43 ff;
2) Hood-Phillips, Leading Cases, S. 44;
3) Jowitt, Band 2, S. 1.671 ff;
4) Jowitt, Band 1, S. 907;
5) "an absolut power ..., which is applied to the general benefit of the people and is salus populi; as the people is the body, and the king the head; and this power ... is most properly named policy and government and as the constitution of this body varieth with the tune, so varieth this absolut law according to the wisdom of the kind", Darnel's Case, 1627, 3 St. Tr. 1 zit.; Keir-Lawson, S. 49 ff.

Die Folge war, daß der Monarch seine Sonderrechte nicht mehr nach Belieben (at his discretion) ausüben und durchsetzen konnte.[1] Nach Locke, auf dessen Schriften die Übertragung des privatrechtlichen trust-Begriffs in die Staatsphilosophie vor allem zurückging, war nicht nur die Legislative, sondern auch die Executive trustee des Volkes.[2] Das Parlament war nur Träger einer fiduziarisch übertragenen Macht, die entsprechend der trust-Vereinbarung und dem trust-Zweck ausgeübt werden mußte. Trust-Zweck war die Vorsorge für das Wohl des Volkes.[3] Das Parlament durfte seine Befugnisse nicht delegieren.[4] Vor allem durfte es seine Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive, die es als Treuhänder des Volkes wahrnahm, nicht auf die Krone übertragen. Auch die Exekutive nahm ihre Befugnisse nur als trustee des Volkes wahr. Dabei wirkte sich die treuhänderische Verpflichtung des Monarchen auf die Ausübung der königlichen Sonderrechte (royal prerogative) aus.[5] Insbesondere das Recht, das Parlament einzuberufen, das zu den Prärogativrechten des Königs gehörte,

---

1) "The Royal Prerogative is therefore no longer at general discretion to override the law in the public interest, but an aggregate of specific powers, conferred by the Common Law and consequently limited by the Common Law itself and by the great statutes, such as the Bill of Rights, 1688, which have been passed to provide general principles governing the relations between Crown and subject." Lawson-Bently, S. 33;

2) Locke, Second Treatise on Government, Kap. IV, sect. 21, und Kap. XI, sect. 134;

3) "to provide for the public good", Locke, Second Treatise on Government, Kap. XIII, sect. 158;

4) Locke, Second Treatise on Government, Kap. XI, sect. 141;

5) "... prerogative can be nothing but the people's permitting their rulers to do several things of their own free choice where the law was silent, and sometimes too against the direct letter of the law, for the public good and their aquiescing in it when so done. For a good prince, who is mindful of the trust put into his hands and careful of the good of his people, cannot have too much prerogative - that is, power to do good ..." Locke, Second Treatise on Government, Kap. XIV, sect. 164.

durfte nicht mehr allein nach Gutdünken (arbitrary) ausgeübt werden. Der König war vielmehr verpflichtet, das Parlament häufiger als bisher einzuberufen, falls es das Wohl des Volkes erforderte.[1] Trustor sowohl der Legislative als auch der Exekutive war das Volk, das gleichzeitig auch die Stellung des beneficiary einnahm. Auch die Kontrolle über die Einhaltung der trust-Verpflichtungen lag beim Volk. Das Parlament oder auch unmittelbar das Volk waren berechtigt, den König abzusetzen, falls das öffentliche Wohl nicht mehr das vordringlichste Ziel seiner Politik war.

Auch nach der modernen englischen Staatstheorie ist die Legislative und die Exekutive trustee des Volkes[2]. Dies gilt vor allem auch für die Prärogativrechte der Krone.[3] Die Begründung der trustee-Stellung des Parlamentes liegt im Wahlakt. Das Mandat der Wähler (electoral mandate) enthält den Auftrag, entsprechend dem Wahlprogramm Gesetze zu erlassen. Eine Abweichung von dem während des Wahlkampfes dargelegten Regierungsprogramm ist nur zulässig, wenn das Wohl des Staates es erfordert. Im Bereich der verfassungsändernden Gesetzgebung besteht eine noch strengere Bindung an das Mandat des Wählers. Verfassungsändernde Gesetze, deren geplanter Erlass nicht in das Programm einer Partei aufgenommen worden ist und damit nicht zum Gegenstand des Wahlkampfes gemacht worden ist, dürfen vom Parlament nicht verabschiedet werden.[4]

---

1) Bill of Rights, sec. 13, 1 Will. & Mar. sess. 2, c. 2;
2) Dicey, S. 74;
3) "The prerogative of the King ist the privilege of his subjects, that is the King must exercise his prerogative not for his own benefit but for the protection of his subjects in accordance with the advice of his constitutional legal adviser." Keith, S. 200;
4) Loewenstein, Bd.I, S. 47.

c) Der Begriff der Treuhänderschaft in der britischen Kolonialpolitik

Wenn die britische Regierung nach 1919 ihren kolonialen Besitz gegenüber der Weltöffentlichkeit unter Hinweis auf ihre Treuhänderstellung rechtfertigte, so übertrug sie einen ursprünglich im Privatrecht und in der Staatsphilosophie entwickelten Begriff in die Kolonialpolitik. Hierbei ging es jedoch nicht um die Übertragung des Rechtsinstitutes der Treuhänderschaft mit seinen genau normierten rechtlichen Bindungen, sondern man versuchte, die mit dem Rechtsinstitut der Treuhänderschaft verbundenen moralischen Verpflichtungen (conscientious obligation) für eine politische Konzeption nutzbar zu machen. Großbritannien war daher auch nicht bereit, rechtliche Verpflichtungen einzugehen, indem es seinen kolonialen Besitz einer international kontrollierten Mandatsverwaltung unterstellte, wie dies in England mehrfach gefordert worden war.[1)]

Die Berufung auf die Stellung als Treuhänder bedeutete für die britische Kolonialpolitik nur die Besinnung auf eine bereits während der Herrschaft der Ostindischen Kompanie vorgenommenen Begriffsübertragung.

Die Ostindische Kompanie war bereits 1773 vom britischen Parlament als Treuhänder der von ihr in Indien beherrschten Gebiete eingesetzt worden.[2)] Als 1813 die geschäftliche Tätigkeit der ostindischen Kompanie vom britischen Parlament für beendet erklärt wurde, und die Verwaltung der Gebiete auf die britische Regierung überging, wurde die britische Krone zum Treuhänder für Indien bestellt.[3)] Die Treuhänderschaft der Krone blieb in der folgenden Zeit nicht auf Indien beschränkt, sondern wurde auf alle übrigen Besitzungen Englands ausgedehnt. Nach dem ersten Weltkrieg kam der Gedanke der Treuhänderschaft von offiziel-

---

1) vgl. z.B. Hobson, S. 210-213;
2) Regulating Act von 1773, 13 Geo. III, c. 22, vgl. auch Keith, History of India, S. 68-76;
3) vgl. die Ausführungen Burkes in der Anklage (impeachment) gegen Warren Hastings, Lord's Journal XXXVII, 678, (1795).

ler Seite zum ersten Mal im Kenya White Paper von 1918 zum Ausdruck.[1)]

Treugeber (trustor) beim Kolonialbesitz war nicht das Volk der Kolonie, sondern die britische Regierung,[2)] die mit sich selbst die Abmachung über die Treuhänderschaft traf und damit gleichzeitig die Stellung des Trustee einnahm.[3)] Ausgeübt wurde die Treuhänderschaft vom Gouverneur und dem Kolonialminister. Letztlich verantwortlich blieb jedoch das britische Parlament, das als Körperschaft dem britischen Volk gegenüber die Verantwortung trug.

Begünstigte (beneficiaries) waren einerseits die Bevölkerung der Kolonialgebiete, andererseits der Welthandel.[4)] Daher auch die Bezeichnung als Doppelte Treuhänderschaft (dual mandate). Die Notwendigkeit der Treuhänderschaft wurde damit begründet, daß die Kolonialvölker in ihren Gebieten Güter, insbesondere Rohstoffe besaßen, die die zivilisierten Völker benötigten. Hierbei handelte es sich um Güter, die in der modernen Welt Reichtum bedeuteten, die aber die Eingeborenen nicht oder in ungenügender Weise verwerten konnten. Diese Völker waren auch ihrer Umgebung, verglichen mit der zivilisierten Welt, nur in beschränktem Maß Herr geworden.

Ohne Schutz durch die Kolonialmacht England waren sie nicht nur ihren harten Lebensbedingungen sondern auch der Überlegenheit und der Ausbeutung durch die zivilisierten Völker ausgesetzt.[5)] Aufgabe der Kolonialmacht war es, die Völker zu schützen und ihnen eine ungestörte Entwicklung und Anpassung an die zivilisierte Welt zu ermöglichen.

---

1) "In the administration of Kenya His Majesty's Government regard themselves as exercising a trust on behalf of the African population, and they are unable to share or delegate this trust, the object of which may be defined as the protection and advancement of the native races". (Kenya White Paper 1917, zit. Zimmern, Appendix S. 39);
2) Barker, S. 68;
3) Eine Vereinbarung, die auch beim privatrechtlichen trust möglich ist, Maitland, S. 44;
4) Barker, S. 68;
5) "... peoples yet not able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world" vgl. Art. 22 der Völkerbundsatzung.

Der Treuhänderschaft in der Kolonialpolitik lagen damit ähnliche Motive zugrunde wie dem trust, der nach englischem Privatrecht zu Gunsten eines Minderjährigen errichtet wird.[1] Begünstigter war aber auch der Welthandel. Die Kolonialverwaltung hatte sicherzustellen, daß die Rohstoffe der Kolonien dem Welthandel zugängig gemacht wurden. Diese Verpflichtung barg bei der bedeutenden Stellung, die Großbritannien im Welthandel einnahm, von Anfang an die Gefahr einer Interessenkollision in sich. Abweichend vom privatrechtlichen trust, bei dem die Einhaltung der trust-Verpflichtungen jederzeit von einem unabhängigen Richter überprüft werden kann, war die Kontrolle durch das Parlament und die öffentliche Meinung nur ungenügend.[2]

Aus einer Analogie zum privatrechtlichen trust ließen sich auch Kriterien für die Bestimmung des Zeitpunktes, in dem das trust-Verhältnis zu beenden war, ableiten.

Ähnlich wie beim privatrechtlichen trust für einen Minderjährigen war der trust-Zweck dann erreicht, wenn das Mündel bereit und in der Lage war, seine Angelegenheiten selbstständig wahrzunehmen.[3] Beim privatrechtlichen trust zu Gunsten eines Minderjährigen ist es nicht schwierig festzustellen, wann der Zweck des trusts erreicht und das Treuhandverhältnis zu beenden ist. Der Zeitpunkt wird in den meisten Fällen durch den Eintritt der Volljährigkeit bestimmt.[4] In den übrigen Fällen läßt sich das Ende des trusts aus der trust-Vereinbarung bestimmen. Beim kolonialen Treuhandverhältnis war der Zeitpunkt schwerer zu bestimmen. Die Entscheidung darüber, ob ein Land politisch und wirtschaftlich reif war, seine Verwaltung selbst zu übernehmen, hing von den verschiedensten Umständen ab.

Außerdem wurden die Verhältnisse im Land selbst von der Kolonialmacht oft anders beurteilt, als von den an der baldigen Unabhängigkeit ihres Landes interessierten einheimischen Politikern. Die unterschiedlichen Auffassungen über den politischen

---

1) Barker, S. 66;
2) Eine Kontrolle durch den Internationalen Gerichtshof (Art. 12 d. Völkerbundsatzung) wie bei den völkerrechtlichen Mandaten fehlte;
3) Barker, S. 66;
4) Maitland, S. 104.

Reifegrad der eingeborenen Bevölkerung und der davon abhängige Zeitpunkt für die Gewährung der Unabhängigkeit bildeten auch den Kern der Auseinandersetzung zwischen dem britischen Kolonialministerium und den Führern der Unabhängigkeitsbewegungen. Die Engländer betonten dabei immer wieder, daß eine verfrühte Entlassung aus der Treuhänderschaft eine Verletzung der Treuhänderverpflichtungen bedeutete.[1)]

Im Ergebnis läßt sich daher sagen:
Die Konzeption der britischen Kolonialherrschaft zwischen den beiden Weltkriegen wurde von der Idee der doppelten Treuhänderschaft bestimmt. Mit der Berufung auf die Stellung als Treuhänder wollte England nicht nur die Fortsetzung seiner Herrschaft in den Kolonien gegenüber der antikolonialistisch eingestellten öffentlichen Meinung in England und in der übrigen Welt rechtfertigen, sondern die Voraussetzungen für eine positive Aufbauarbeit in den Kolonien schaffen. Diese Aufbauarbeit hatte neben den sachlichen auch die personellen Voraussetzungen, für die Selbstregierung der eingeborenen Bevölkerung sicherzustellen.
Die doppelte Treuhänderschaft, als Leitmotiv der administrativen Tätigkeit in den Kolonien, bedeutete daher keinen Vorwand für die Kolonialherrschaft, sondern die Besinnung auf einen aus dem englichen Privatrecht über das Staatsrecht in die Kolonialpolitik des 18. und 19.Jahrhunderts gelangten Begriff.
Aus dieser tiefen Verwurzelung des trustee-ship-Gedankens im rechtlichen und politischen Leben Englands ergibt sich, daß die "conscientious obligation", die mit der Treuhänderschaft eingegangen wird, auch im Bereich der Kolonialpolitik, für die britische Regierung eine ernstzunehmende moralische Verpflichtung bedeutete.

---

1) Perham, Colonial Sequence, S. 182; Barker, S. 66 ff.

3. Die Doppelte Treuhänderschaft und die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie in den britischen Kolonien

Aus der neuen Kolonialdoktrin ergab sich neben der Verpflichtung, die wirtschaftliche Entwicklung der Kolonien voranzutreiben und das Bildungsniveau anzuheben, noch diese Aufgabe:
England hatte Sorge dafür zu tragen, daß in den Gemeinwesen, bei denen es sich nicht um Nationen sondern um Konglomerate von Völkern und Stämmen auf verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungsstufen handelte, eine stabile politische Ordnung errichtet wurde. Die Notwendigkeit einer solchen staatsbildenden Aufbauarbeit ergab sich aus dem Wesen der Treuhänderschaft, die nur eine zeitlich begrenzte britische Herrschaft zuließ. Nach dem Ende der englischen Kolonialverwaltung mußten die Eingeborenen über stabile staatliche Ordnungen verfügen, die es ihnen erlaubten, die zivilisatorische Entwicklung ihrer Länder auf dem von den Engländern eingeschlagenen Weg fortzuführen oder später einen eigenen Modus gesellschaftlichen und staatlichen Zusammenlebens zu finden. Diese Ordnungen sollten dem Einzelnen das größtmögliche Maß an Freiheit und Gerechtigkeit gewähren, sein Leben nach seinen Bedürfnissen und seinem Willen im Ausgleich mit der Gemeinschaft zu gestalten.[1] Weiterhin waren grössere staatliche Gebilde zu schaffen, in denen die einzelnen Gemeinwesen zusammenwachsen konnten.[2] Diesen Staaten sollte es ermöglicht werden, als selbstständige und gleichberechtigte Mitglieder ihren Platz in der britischen Völkergemeinschaft, dem Commonwealth, einzunehmen.[3] Abgesehen von diesen allgemeinen Zielsetzungen konnte die neue Kolonialdoktrin allein wenig über die künftige verfassungsmäßige Ordnung in den Kolonien aussagen. Dies ergab sich daraus, daß es sich beim Begriff der Doppelten Treuhänderschaft nur um eine politische Leitidee handelte, der

---

1) Perham, Native Administration, S. 362;
2) Perham, Native Administration, S. 363;
3) Perham, Native Administration, S. 363.

kein bestimmtes Verfassungsmodell zugrunde lag.[1] Aus einer Analogie zum privatrechtlichen trust ließ sich jedoch der Sorgfaltsmaßstab ableiten, den die Engländer bei der Gestaltung der Verfassungen in den Kolonien anzulegen hatten. Nach den Regeln des privaten trusts muß der trustee mit dem Treugut wie ein umsichtiger Eigentümer und Kaufmann verfahren.[2] Er darf mit dem Treugut nicht, entgegen seinen eigenen Erfahrungen, riskante Geschäfte eingehen. Durch die Übertragung dieses Sorgfaltsmaßstabes auf die Treuhänderschaft in der Kolonialpolitik war Großbritannien verpflichtet, die künftigen Verfassungen der von ihm beherrschten Gebiete nach bestem Wissen und in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung der Kolonien zu gestalten, sowie durch die allmähliche Afrikanisierung der britischen Kolonialverwaltung die personellen Voraussetzungen für die künftige Selbstregierung zu schaffen. Da die britische Regierung aufgrund der Entwicklung in den Dominions nur mit dem eigenen Verfassungsmodell konkrete Erfahrungen gemacht hatte, konnte sie primär nur ihre Art demokratischer und staatlicher Organisation zur Verfügung stellen. Abschließend ist festzustellen, daß Großbritannien mit dem politischen Konzept der Doppelten Treuhänderschaft über eine neue Kolonialdoktrin verfügte. Dies Konzept bedeutete jedoch nur in Grundzügen eine Festlegung auf eine bestimmte, verfassungsrechtliche Entwicklung in den Kolonien. Erst in den Jahren nach 1920 konnten, vornehmlich in Anlehnung an die Verfassungsentwicklung in Kanada, Australien und Indien, Vorstellungen über die Regierungsform und den Verwaltungsaufbau nach Erlangung der Unabhängigkeit entwickelt werden.

---

1) Barker, S. 67;
2) "A trustee must play the part of a prudent owner and man of business", Maitland, S. 98.
Dieser Sorgfaltsmaßstab des im Billigkeitsrecht (equity) entwickelten trusts entspricht in etwa dem Sorgfaltsmaßstab des common law (diligentia quam in suis rebus).

4. Die Verfassungsentwicklung in Nigeria nach 1920 aus der Sicht Großbritanniens

a) Die Gewährung der Unabhängigkeit

Die Vorstellungen darüber, wie sich die Entwicklung der Verfassungen in den westafrikanischen Besitzungen vollziehen sollte, gingen in der Zeit nach 1920 weit auseinander.
Einig war man sich nur darüber, daß jede Entwicklung auf die Gewährung der Unabhängigkeit (self-government) hinauslaufen mußte.[1] Aber schon der Begriff "self-government" war nicht eindeutig.[2] Für viele bedeutete der Begriff z.B. nicht die Übernahme der administrativen und politischen Gewalt durch gewählte Vertreter der einheimischen Bevölkerung, sondern nur die Einführung der Selbstverwaltung in Teilbereichen der inneren Verwaltung und die Erhöhung der Zahl der afrikanischen Vertreter in den lokalen Gesetzgebungsorganen der Kolonien.[3] Vor allem von Seiten des Kolonialministeriums.[4] wurde immer wieder vorgetragen, daß noch lange Zeit vergehen müßte, bis die Eingeborenen in der Lage sein würden, die Regierungsgewalt in den Kolonien selbst zu übernehmen.[5] Die Betonung lag daher auf einer schrittweisen Gewährung der Unabhängigkeit.[6]
Neben der fortschreitenden Übertragung der Regierungsgewalt auf die Eingeborenen bestand das wichtigste Anliegen der britischen Regierung darin, während der Übergangsperiode die Ordnung in den Kolonien aufrechtzuerhalten, um so in Ruhe die Bevölkerung auf die Unabhängigkeit vorbereiten zu können.
Diese Politik der "benevolent despotie", die schon John Stuart Mill bei aller Gegnerschaft gegen die britische Kolonialherrschaft als die zivilisations- und friedensstiftende Kraft angesehen hat-

---

1) v. Albertini, S. 109/110;
2) v. Albertini, S. 110;
3) v. Albertini, S. 111;
4) v. Albertini, S. 109;
5) v. Albertini, S. 110;
6) v. Albertini, S. 110.

te[1], wurde umgeformt in eine Politik, der es vor allem um "good efficient government" ging.[2] Damit hatte sich in der Grundeinstellung zunächst nicht viel geändert. Die britische Kolonialpolitik ging, was sie schon vor dem ersten Weltkrieg getan hatte, von einer rechtssichernden, ordnungsstiftenden und Ausbeutung verhindernden Verwaltungskonzeption aus, die noch auf dem Liberalismus des 19. Jahrhunderts fußte.[3] Diese liberale aber negative Haltung änderte sich erst in den 30er Jahren, vor allem unter dem Einfluß der Labour Party.[4]

b) Das Prinzip der indirekten Verwaltung und der Aufbau demokratischer Institutionen

Für die zukünftige Verfassungsentwicklung in Nigeria wurden nach dem ersten Weltkrieg zwei unterschiedliche Konzeptionen entwickelt. Die eine, die auf F.D. Lugard zurückging, sah den Ausbau der indirekten Verwaltung vor. Durch Reformen der Häuptlingsverwaltungen glaubte Lugard eine Demokratie aufbauen zu können, die sich auf das Ansehen und die Autorität der bestehenden Herrschaftsstrukturen stützte.[5]

Die Gegner dieser Konzeption, insbesondere die Führer der nigerianischen Unabhängigkeitsbewegung forderten demgegenüber die Entmachtung der eingeborenen Herrscher, die Einführung gewählter örtlicher Räte und die Errichtung eines zentralen Parlamentes.[6] Im einzelnen ergaben sich folgende Unterschiede: Die von Lugard vertretene Auffassung ging davon aus, die bestehenden Herrschaftsstrukturen nicht zu zerstören, sondern so umzugestalten, daß sie sich aus ihrer eigenen Vergangenheit zu modernen, demokratischen Staatswesen entwickeln konnten. Es ging darum, den Afrikanern nicht demokratische Einrichtungen westlicher Prägung aufzuzwingen, sondern die bestehenden Verwaltungen zu demokratisieren.[7]

---

1) Mill, S. 83;
2) Barker, S. 69;
3) v. Albertini, S. 104 u. 106;
4) v. Albertini, S. 207 ff;
5) Lugard, S. 218;
6) Odumosu, S. 30;
7) vgl. Ansprache Sir Hugh Clifford vor dem Legislative Council, 29. 12. 1920, zit. Coleman, S. 192-194.

Die Demokratisierung sollte dabei nach Möglichkeit von den eingeborenen Herrschern ausgehen, wobei die Engländer sich auf gelegentliche Hilfe und Beratung beschränken sollten.[1] Dem Konzept haftete von Anfang an etwas Statisches an, da die Forderung Lugards, die bestehenden Häuptlingsverwaltungen nicht zu zerstören, leicht dahingehend mißverstanden werden konnte, die autokratischen Stammesinstitutionen überhaupt nicht zu reformieren.[2] Den Angehörigen der jungen nigerianischen Elite[3] erschien diese Politik nur dazu bestimmt, die britische Kolonialherrschaft, die sich auf die Häuptlinge stützte, auf unbestimmte Zeiten abzusichern.[4] Die Häuptlinge waren traditionsgemäß nicht auf eine Zusammenarbeit mit den Häuptlingen anderer Stämme und Gebiete eingestellt. Lugards Konzept haftete daher der Nachteil an, daß es die Bildung größerer politischer Einheiten verhinderte, die allein eine sparsame und rationelle Verwaltung ermöglichen konnten.
Parallel zu der von Lugard geplanten Entwicklung mußten daher Institutionen geschaffen werden, die sowohl eine Demokratisierung von oben als auch eine größere nationale Einheit garantierten. Neben dem Konzept Lugards wurden daher Vorstellungen entwickelt, die versuchten, die sich aus dem Verwaltungsprinzip der "indirect rule" ergebenden Nachteile zu verringern. Dies Konzept, das auch den Ideen der nigerianischen Elite entsprach, sah zunächst die Demokratisierung der Eingeborenenverwaltungen durch die englische Kolonialverwaltung vor. Hierbei ging es vor allem darum, die große Zahl derer, die in die Städte abgewandert waren oder in fremden Stammesgebieten wohnten, außerhalb der örtlichen Stammeshierarchie ein Mitspracherecht bei der Regelung ihrer Angelegenheiten zu gewähren.[5] Da die bestehenden nigerianischen Häuptlingsverfassungen zum großen Teil demokratische Körperschaften nicht kannten, blieb nur die Übertragung von Institutionen westlicher Prägung übrig. Daß dabei das britische Parlament als Vorbild gewählt wurde, war, wie erwähnt, nicht nur naheliegend, sondern entsprach pflichtgemäßen Überlegungen des Treuhänders.

---

1) Cameron, Principles, S. 5;
2) vgl. Albertini, S. 159;
3) s.u. S. 44/45;
4) vgl. Charter of the Nigerian Youth Movement (NYM), 1938, zit. Coleman, S. 165;
5) Coleman, S. 166.

Neben der praxisnahen und vor allem auf eine leistungsfähige Kolonialverwaltung bedachten Konzeption Lugards, standen daher Pläne für die Verfassungsentwicklung, die mehr der konstitutionellen Entwicklung in England nachgebildet waren.

5. Die Verfassungsentwicklung aus der Sicht der nigerianischen Unabhängigkeitsbewegung

Der von England entwickelten Konzeption für die zukünftige Verfassungsentwicklung standen in Nigeria die Vorstellungen der Unabhängigkeitsbewegung gegenüber.

a) Die Anfänge der politischen Parteien

Die Entwicklung des nigerianischen Parteiensystems war eng verknüpft mit dem Kampf um die Unabhängigkeit. Die Entwicklung verlief in drei Phasen,[1] wovon die erste in die Zeit von 1914 bis 1923 fiel. In ihr entstanden die ersten politischen Vereinigungen, deren Ziel unter anderem die Unabhängigkeit war.
Die zweite Phase, 1923 bis 1944, brachte die ersten politischen Parteien, deren Tätigkeit jedoch auf die Küstenstädte vor allem Lagos beschränkt war, hervor.[2]
Bis zum Jahre 1917 blieb die politische Aktivität der Afrikaner auf die Diskussion in Clubs beschränkt. Aus diesen politischen Clubs, die es nur in Lagos gab, gingen nach 1917 die ersten politischen Vereinigungen hervor, die die Unabhängigkeit des Landes anstrebten. Mitglieder der Vereinigungen waren sowohl Söhne von Kaufleuten und Rechtsanwälten, die in England studiert hatten, als auch ehemalige Zöglinge englischer Missionsschulen im Inneren des Landes. Die Folgen der höheren Bildung waren eine Urbanisierung, merkantile Gesinnung und die geistige Ausrichtung auf die westliche Zivilisation.[3] Es bildete sich eine

---

1) Odumosu, S. 197 ff;
2) Odumuso, S. 30;
3) von Renesse, Krawietz, Bierkämper, S. 303.

"Neue Klasse" heraus, ein afrikanisches Bürgertum eigener Art, das außerhalb der gewachsenen Hierarchie stand. Die politischen Vereinigungen bildeten ein Sammelbecken für die junge Elite, die in Opposition zur britischen Verwaltung und den eingeborenen Autoritäten stand. In ihrer Gesamtheit bildeten die Vereinigungen die sog. Unabhängigkeitsbewegung.
Die Ziele der nach 1917 in Lagos und in einigen anderen Küstenstädten gegründeten politischen Vereinigungen waren die Unabhängigkeit des Landes von England und die Bildung einer nigerianischen Nation. Es galt, die bisherigen Bindungen beruhend auf Stamm und Sippe durch ein alle Stämme verbindendes Nationalgefühl zu ersetzen. Eine Forderung, die bei der ethnischen, sprachlichen und religiösen Heterogenität des sozialen Rahmens, schwierig zu erfüllen war.[1] Neben dem Ziel der nationalen Unabhängigkeit wurden Forderungen erhoben, die sich auf die Stellung des Legislative Council bezogen.[2] Dieser sollte zu einem nigerianischen Parlament ausgebaut werden und ein verbindendes Element zwischen Süd- und Nord-Nigeria bilden.[3]
Im übrigen forderten sie die Ausweitung der kommunalen Selbstverwaltung[4] in Lagos, sowie den Bau weiterer Schulen und einer Landesuniversität[5] und mehr Schutz der nigerianischen Kaufleute vor den großen englischen Handelsgesellschaften.[6] Unmittelbare Bedeutung erlangten die politischen Vereinigungen und die Unabhängigkeitsbewegung erst nach 1923, als die ersten afrikanischen Vertreter in den Legislative Council zu wählen waren. Bis dahin beschränkten sich die Vereinigungen auf die Diskussion und die Abfassung von Petitionen an den Gouverneur und die britische Regierung.[7]

b) Der Westafrikanische Kongreß

Eine besondere Stellung in der nigerianischen Unabhängigkeitsbewegung nahm der von Casely Hayford 1917 gegründete "National

---

1) Kaden, S. 14 ff;
2) Coleman, S. 192 ff;
3) Coleman, S. 193;
4) Coleman, S. 198;
5) Coleman, S. 198;
6) Coleman, S. 198;
7) Coleman, S. 198.

Congress of British West-Africa" ein.[1] Ziel dieser Vereinigung war es in den vier westafrikanischen Besitzungen Englands[2] eine einheitliche Bewegung zu schaffen, die die Forderungen nach "self-determination"[3] und "no taxation without representation"[4] gezielter gegenüber der britischen Regierung vertreten konnte. Mitglieder des Kongresses waren Abgeordnete der örtlichen Unabhängigkeitsbewegungen. Der Schwerpunkt der politischen Tätigkeit lag in der Kolonie Goldküste.

1920 schickte der westafrikanische Kongreß unter der Leitung von Hayford eine Delegation nach London.[5] Die Delegation wurde vom Kolonialminister Milner empfangen. Sie forderte anstelle des "Legislative Council" ein Parlament (House of Assembly), das zur Hälfte aus gewählten afrikanischen Vertretern bestehen sollte. Außerdem sollten dem Parlament sechs gewählte afrikanische Vertreter angehören, die berechtigt waren, den Haushalt der Kolonie zu kontrollieren. Für die Städte forderten sie Selbstverwaltung und Stadträte mit afrikanischen Mehrheiten.[6]

Während die Delegation mit dem Kolonialminister verhandelte, telegrafierten einige Häuptlinge von der Goldküste an den Kolonialminister, daß die Delegation nicht im Einverständnis mit den Häuptlingen verhandele und für das Volk der Goldküste nicht repräsentativ sei.[7] Der Kolonialminister nahm die Telegramme zum Anlaß, die Petition zurückzuweisen, und die Verhandlungen abzubrechen.[8]

Die Reise der Delegation des "National Congress of British West-Africa" nach London war insofern von Bedeutung, als zum ersten Mal auf offizieller Ebene die Divergenz in den Meinungen der britischen Regierung und der Unabhängigkeitsbewegung über die künftige Verfassungsentwicklung offen zu Tage trat.

---

1) Wight, Gold Coast Legislative Council, S. 26;
2) Dieses waren die Kolonien, Goldküste, Siera Leone, Gambia und Nigeria;
3) Wight, Gold Coast Legislative Council, S. 26;
4) Wight, Gold Coast Legislative Council, S. 26;
5) Wight, Gold Coast Legislative Council, S. 27, Elias, S. 25/26;
6) Wight, Gold Coast Legislative Council, S. 27;
7) Wight, Gold Coast Legislative Council, S. 27;
8) Wight, Gold Coast Legislative Council, S. 27.

Der "National Congress of British West-Africa" hat nach 1920 keine große Rolle mehr gespielt. Seine Bedeutung lag vor allem darin, daß er Verbindungen zwischen den Führern der Unabhängigkeitsbewegungen in den vier westafrikanischen Besitzungen schuf.

II. Die Regelungen der Verfassung von 1922

Nachdem der 1914 für ganz Nigeria errichtete Legislative Council sich nicht bewährt hatte[1] und sich die Forderungen der Unabhängigkeitsbewegung nach mehr Mitspracherechten verstärkt hatten, sah sich die britische Regierung gezwungen, die bisherige Verfassung den neuen politischen Kräften anzupassen. In der Diskussion um die Reform der Verfassung kam von britischer Seite immer wieder zum Ausdruck,[2] daß man nicht bereit war, die relativ kleine Schicht der gebildeten Afrikaner in Lagos für das ganze Land sprechen zu lassen.[3] Die neue Verfassung mußte einen Kompromiß zwischen den Forderungen der traditionellen Eingeborenenautoritäten, die sich als allein ermächtigte politische Führer der Eingeborenen betrachteten und den Forderungen der jungen Intelligenz in den Städten darstellen.
Die Verfassungsreform beruhte auf folgenden gesetzlichen Grundlagen:
Letters Patent (Governor Colony) vom 9. 12. 1922[4] sowie Royal Instructions vom gleichen Tag,[5] The Nigeria Protectorate Order in Council, 1922, vom 21. November 1922,[6] Royal Instructions (Governor Protectorate) vom 9. 12. 1922,[7] Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, vom 2. 11. 1922,[8] Standing Rules and Orders of the Legislative Council.[9]

---

1) Elias, S. 25;
2) vgl. Ansprache des Gouverneurs Clifford vor dem Nigerian Council am 29. 12. 1920, zit. Wheare, S. 32;
3) vgl. Report on the Amalgamation of Nothern and Southern Nigeria and Administration, 1912-1919, Cmd.468, 1920, S.19;
4) Laws of Nigeria, Bd. 4, S. 362;
5) Laws of Nigeria, Bd. 4, S. 368;
6) Laws of Nigeria, Bd. 4, S. 355;
7) Laws of Nigeria, Bd. 4, S. 376;
8) Laws of Nigeria, Bd. 4, S. 333, siehe auch Wheare, Appendix I, S. 183 ff;
9) Laws of Nigeria, Bd. 4, S. 345.

Für die Stellung des Gouverneurs ergaben sich gegenüber der vorangegangenen Verfassung folgende Änderungen:
Die treuhänderische Verpflichtung des Gouverneurs wurde in einer Generalklausel in den Royal Instructions ausdrücklich geregelt.[1)]
Bei der Ernennung der höheren Beamten der örtlichen Verwaltung bedurfte der Gouverneur in Zukunft der Zustimmung durch den Kolonialminister.[2)] Nach der neuen Verfassung mußten alle dem Gouverneur im Executive Council und Legislative Council von den Mitgliedern der Räte gestellten Fragen protokolliert werden. Das Protokoll war dem Kolonialminister zweimal im Jahr vorzulegen.[3)]
Für die Zusammensetzung und die Funktion des Executive Council ergaben sich nur geringfügige Änderungen.[4)] Der Gouverneur hatte den Rat wie schon früher vor jeder Maßnahme zu hören, war jedoch an die Entscheidung des Rates nicht gebunden.
Die bedeutenste Änderung brachte die Verfassungsreform mit der Neuregelung der Zusammensetzung und Funktion des Legislative Council.
Die Mitgliederzahl wurde auf 46 erhöht.[5)] Davon waren 27 Mitglieder Beamte der britischen Kolonialverwaltung (officials). 24 von ihnen saßen kraft ihres Amtes (ex officio) im Rat, 3 wurden vom Gouverneur ernannt. Von den 19 nichtbeamteten Mitgliedern wurden 15 vom Gouverneur ernannt und 4 gewählt. Die ernannten nichtbeamteten Mitglieder waren Vertreter der Handelsgesell-

---

1) "The Governor is to the utmost of his power, to promote religion and education among the native inhabitants, and he is especially to take care to protect them in their persons and in the free enjoyment of their possessions, and by all lawful means to prevent and restrain al violence and injustice which may in any manner be practisec or attempted against them," Royal Instructions, (Protectorate), 1922, zit. Wheare, S. 36;
2) Royal Instructions (Protectorate) 1922, art. 9;
3) Royal Instructions (Colony) 1922, art. 11, 13, 14;
4) Erst im Jahre 1943 wurden 3 weitere nichtbeamte Mitglieder zugelassen, vgl. Wheare, S. 38;
5) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec.IV.

schaften, der Banken und der Schiffahrt. Nach 5 Jahren Mitgliedschaft im Rat mußte eine Bestätigung durch den Gouverneur erfolgen.

Von den 4 gewählten Abgeordneten im Legislative Council wurden 3 in Lagos und 1 in Calabar gewählt.[1)]

Wahlberechtigt waren alle britischen Bürger sowie alle "british protected persons", die mindestens 12 Monate einen Wohnsitz in ihrem Wahlkreis hatten und in die Wählerlisten eingetragen waren.[2)] Die Eintragung in die Wählerlisten setzte ein jährliches Einkommen von 100 Pfund voraus.[3)] Wählbar war jeder Afrikaner, soweit er selbst Wähler sein konnte.[4)]

Die Wahl erfolgte für einen Zeitraum von 5 Jahren. Eine Wiederwahl war zulässig.[5)] Falls ein gewählter Abgeordneter den Sitzungen mehr als 12 Monate unentschuldigt fernblieb, verlor er seinen Sitz im Legislative Council.[6)]

Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Rates blieb es bei der Regelung der vorangegangenen Verfassung. Die Gesetze (ordinances) wurden vom Gouverneur mit Zustimmung des Legislative Council erlassen.[7)] Auch die gewählten Abgeordneten besaßen ein eigenes Initiativrecht.[8)] Ausgenommen waren Finanz- und Steuergesetze (money bills), die nur vom Gouverneur und von den "ex officio" Mitgliedern des Rates eingebracht werden konnten.

---

1) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec. VI;
2) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec. XX, 1 + 2;
3) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec. XX, 4;
4) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec. XIV;
5) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec. XVII;
6) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec. XVIII;
7) Die Einleitungsformel lautete: "Enacted by the Govenor of Nigeria with the advice and consent of the Legislative Council there of." Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec. XXIII;
8) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec.XXVIII.

B. Der Legislative Council als Vorstufe eines Parlamentes nach britischem Vorbild

Die Verfassung von 1922 war bis zum Jahre 1946 in Kraft. Dies war, gemessen an der Gesamtzeit der Dekolonalisation in Nigeria (1920 - 1960), eine lange Zeit. Einer der entscheidenden Faktoren für den Erfolg oder Mißerfolg der nach der Unabhängigkeitserklärung im Jahre 1960 in Nigeria eingeführten parlamentarischen Demokratie war das Bestenen einer parlamentarischen Tradition. Allein die Entscheidung für eine Verfassung, die der britischen Verfassung nachgebildet war, garantierte noch nicht, daß die Bevölkerung bereit war unter dieser Verfassung zu leben und die parlamentarischen Spielregeln einzuhalten. Nur soweit mit dem reformierten Legislative Council von 1922 eine Institution geschaffen wurde, die bereits ein Parlament oder einen parlamentsähnlichen Rat darstellte, konnte 1960 bei der Einführung der Unabhängigkeitsverfassung davon ausgegangen werden, daß das nigerianische Volk über ein Mindestmaß an parlamentarischer Tradition verfügte. Daher ist es in diesem Zusammenhang wichtig festzustellen, ob zwischen dem Legislative Council von 1922 und den Parlamenten der nigerianischen Kolonialverfassungen von 1951 und 1954, die bereits dem britischen Parlament angenähert waren, eine Kontinuität in der Entwicklung bestand. Ausgehend von den wichtigsten Funktionen des britischen Parlamentes,[1] das in der Endphase der Dekolonalisation (1951 - 1960) dem nigerianischen Parlament als Vorbild diente, ist daher zu untersuchen, inwieweit der Legislative Council von 1922 bereits Funktionen eines Parlamentes nach britischem Vorbild ausübte und inwieweit sein Bestenen und die Tätigkeit seiner Mitglieder zur Entstehung einer parlamentarischen Tradition in Nigeria beitrugen.

---

1) Nach Bagehot hat das englische Parlament folgende Funktionen:
1. The function of legislation, 2. the elective function, 3. the expressive function, 4. the informing function, 5. the teaching function. vgl. Bagehot, S. 115 ff.

I. Das Parlament als Gesetzgebungsorgan

1. Die Souveränität des britischen Parlamentes im Bereich der Gesetzgebung

Die Souveränität des britischen Parlamentes (Sovereignty of Parliament) ist die wichtigste Grundmaxime der britischen Verfassungsordnung. Sie bedeutet, daß der britische Monarch im Zusammenwirken mit dem Ober- und Unterhaus (King in Parliament) jedes beliebige Gesetz erlassen kann,[1] und es nach der britischen Verfassung keine Grundrechte gibt,[2] die das Parlament nicht durch ein einfaches Gesetz abändern oder aufheben könnte.[3] Dem "King in Parliament" kommt damit die höchste unanfechtbare Entscheidungsgewalt innerhalb des britischen Staatsgebietes zu. Rechtlich bedeutet das, daß das britische Parlament die "Kompetenz-Kompetenz" im Staat besitzt.[4]

2. Die Gesetzgebungsbefugnis des Legislative Council

Nach der nigerianischen Verfassung von 1922 hatte das britische Parlament die umfassende Gesetzgebungskompetenz für die Kolonie und das Protektorat.[5] Außerdem war die Krone im Rahmen ihrer Prärogativrechte (Royal Prerogative) und auf Grund gesetzlicher Ermächtigungen berechtigt, Gesetze und Verordnungen zu erlassen.[6]
Die Gesetzgebung durch den Legislative Council war entsprechend dem kolonialen Status Nigerias nicht mit der eines Parlaments eines souveränen Staates zu vergleichen. Die Gesetzgebungsbefug-

---

1) Dicey, S. 38, Hood-Phillips, S. 34;
2) Loewenstein, Bd. II, S. 264;
3) Zur Begrenzung der Parlamentssouveränität vgl. Hood-Phillips, S. 47;
4) Dicey, S. 38;
5) Hood-Phillips, S. 624;
6) s.o. S.21;

nis des gesetzgebenden Rates der Kolonie bestand nur in dem engen Rahmen der in den königlichen Verordnungen (Order in Council) erteilten Ermächtigung, die jederzeit einseitig von der Krone widerrufen werden konnte. Beim Legislative Council handelte es sich somit nur um ein Gesetzgebungsorgan mit abgeleiteter Gesetzgebungsbefugnis.[1]
Entscheidend für die Entwicklung einer parlamentarischen Tradition war jedoch nicht der Umfang der Gesetzgebungsbefugnis und die Originalität der Kompetenz, sondern daß sich das Gesetzgebungsverfahren in Rechtsmaterien, die die unmittelbaren örtlichen Belange der Bevölkerung betrafen, zunächst einmal einspielte. Durch die nach der Verfassung von 1922 vorgeschriebene dreifache Lesung der Gesetzesentwürfe im Legislative Council war eine ausführliche Beratung sichergestellt.[2] Die zahlreichen nach 1925 in Lagos gegründeten Zeitungen[3] berichteten ausführlich über die Debatten im Legislative Council mit der Folge, daß das Gesetzgebungsverfahren großen Teilen der Bevölkerung verständlich wurde.

II. Das Parlament als Repräsentativorgan

1. Das englische Parlament als Mittel der nationalen Repräsentation

a) Der Gedanke der Repräsentation in der englischen Staatstheorie

Unmittelbar im Zusammenhang mit dem Begriff der Parlamentssouveränität steht der Gedanke der Repräsentation. Es handelt sich dabei um einen politischen Prozeß, bei dem die Wünsche, Meinun-

---

1) "a subordinate law-making body", Hood-Phillips, S. 648, vgl. auch Keir-Lawson, S. 419;
2) Standing Rules and Orders, 1937, Nr. 33, 35, 40;
3) Wheare, S. 57.

gen und Vorstellungen hinsichtlich politischer Vorgänge der gesamten Bevölkerung oder eines Teils davon durch eine kleine Anzahl Auserwählter umgeformt werden in politisches Handeln mit Zustimmung und mit bindender Wirkung für die Gesamtheit der Bevölkerung.[1] Entdeckt bezw. entwickelt wurde der Gedanke der Repräsentation in der englischen Staatstheorie in Zusammenhang mit der Begrenzung der Allmacht des Monarchen.[2]
Heute spielt der Begriff in den Theorien, die im Zusammenhang mit der Begrenzung der Parlamentssouveränität entwickelt worden sind, eine wichtige Rolle.
Schon Dicey sah den Gedanken der Repräsentation in enger Verbindung mit der Souveränität des Monarchen und des Parlamentes.[3] Dicey unterschied bei den Grenzen, die einem Souverän bei der Ausübung seiner Macht gesetzt waren, in äußere und innere Grenzen (external and internal limits).[4] Unter den "external limits" verstand er dabei Grenzen, die auch der absoluteste Herrscher einhalten mußte, wenn er nicht den Ungehorsam seiner Untertanen heraufbeschwören wollte. Auch der mächtigste Herrscher brauchte eine Anzahl Gefolgsleute, die seine Befehle ausführten und damit seine Herrschaft ermöglichten. Die Begrenzung der Allmacht des Herrschers lag daher nach Dicey in der permanenten Gefahr der Revolution.[5]
In gleicher Weise war auch die Allmacht des Parlamentes eingeschränkt, weil das Volk den vom Parlament erlassenen Gesetzen den Gehorsam verweigern konnte.[6]
Unter den "internal limits" verstand Dicey Beschränkungen, die sich unmittelbar aus der Person des Herrschers ergaben. Selbst ein Despot unterlag Beschränkungen, die seiner Persönlichkeit entstammten.[7] Auf das Parlament übertragen bedeutete diese Begrenzung, daß kein Parlament je beschlossen haben würde, sich für immer aufzulösen und abzuschaffen. Nach Dicey lag die Schwierig-

---

1) Birch, S. 46;
2) "... the grand discovery of modern times, the system of representation", Mill, S. 18;
3) Dicey, S. 75 ff;
4) Dicey, S. 75;
5) "The might was limited by the certainty of popular disobedience or opposition." Dicey, S. 76;
6) Dicey, S. 76;
7) vgl. Beispiele bei Dicey, S. 76.

keit darin, daß die äußeren und inneren Grenzen der Allmacht des Souveräns bezw. des Parlamentes nicht übereinstimmten. Was der Herrscher noch mit seiner Würde für vereinbar hielt, konnte schon soweit gehen, daß das Volk den Gehorsam verweigerte. In diesem Zusammenhang erschien Dicey der Gedanke der Repräsentation, d.h. die Darstellung der Volksmeinung und die Einflußnahme des Volkes auf die Maßnahmen der Regierung, das geeignetste Mittel, um einem Machtmißbrauch des Souveräns vorzubeugen. Wenn der Monarch die Wünsche des Volkes kannte, konnte es nicht zu einer Divergenz zwischen den äußeren und inneren Grenzen der Macht kommen.[1)]

Nach der modernen englischen Staatstheorie ist das Parlament, d.h. die Einheit von Monarch, Peers und Commons, Treuhänder des Volkes.[2)] Die Begrenzung der Souveränität des Parlamentes ergibt sich aus der treuhänderischen Verpflichtung, das politische Wünschen und Wollen der Mehrheit des Volkes in politisches Handeln umzusetzen.

Abweichend vom privatrechtlichen trust, bei dem die Gerichte über die Einhaltung der trust-Verpflichtungen wachen, wird beim trust der Staatstheorie die Kontrolle durch das Volk ausgeübt.[3)] Ermöglicht wird die Kontrolle durch die zeitliche Begrenzung des Treuhandverhältnisses auf die Dauer einer Legislaturperiode und die Möglichkeit, Parlament und Regierung durch die Wahlen abzuberufen.

---

1) "Where a Parliament truly represents the people, the divergence between the external and internal limits to the exercise of sovereigns power can hardly arise, or if arises must disappear ... Speaking roughly, the permanent wishes of the representative portion of Parliament can hardly in the long run differ from the wishes of the English people, or at any rate of the electors; that which the majority of the House of Commons command, the majority of the English people usually desire." Dicey, S. 81;

2) s.o.S. 34;

3) Keith, S. 19 ff.

Während der Legislaturperiode manifestiert sich der Wille des Volkes in der öffentlichen Meinung, die mittelbar einen Druck auf die Parlamentsmehrheit ausübt, weil die regierende Partei und in der Regel jeder Abgeordnete bei der Wahrnehmung des Wählermandates auf eine Wiederwahl nach Ablauf der Legislaturperiode bedacht ist.[1] Die "public opinion" sorgt damit dafür, daß das Parlament seine Macht entsprechend dem Wählerauftrag ausübt.[2] Der Gedanke der Repräsentation stellt damit das logisch notwendige Bindeglied zwischen der Parlamentssouveränität und der öffentlichen Meinung dar und garantiert die Einhaltung der treuhänderischen Verpflichtungen durch die Regierung und das Parlament.

b) Die Repräsentativtechnik

aa) Der Parlamentsabgeordnete

Die Entwicklung der Technik der Repräsentation, die es heute erlaubt, den Wählerwillen in nahezu unverfälschter Form der Regierungsentscheidung zugrunde zu legen, hat in England Jahrhunderte gebraucht, Ihre Anfänge liegen im Modell-Parlament, Edward I, von 1295.[3] Ihren vorläufig letzten gesetzgeberischen Niederschlag hat die Entwicklung im "Representation of the People Act" von 1949 gefunden.[4] Im Mittelpunkt dieser Technik steht der Parlamentsabgeordnete (member of parliament). Sein Verhältnis zu den von ihm vertretenen Wählern wird durch folgende Merkmale gekennzeichnet. Erforderlich ist ein Wählerauftrag, der durch den Wahlakt erteilt wird. Hierbei handelt es sich nicht um einen

---

1) "The meaning of representative government is that the whole people or some numerous portions of them exercise through deputies periodically elected by themselves the ultimate controlling power." Mill, S.98 , Jennings, Parliament, S.523;
2) Hood-Phillips, S. 47;
3) Lovell, S. 154 ff;
4) 12, 13, 14 Geo. 6, c 68.

Vertrag (contract), sondern um eine Vereinbarung besonderer Art (agreement).[1] Mit der Annahme der Wahl, die keiner ausdrücklichen Erklärung bedarf, ist der Abgeordnete verpflichtet, die Meinung des Wählers im Parlament darzustellen und entsprechen dessen Interessen abzustimmen.[2] Hier ist wieder das Institut der Treuhänderschaft erkennbar. Wenn das Parlament als Körperschaft Treuhänder des Volkes ist, so ist auch der einzelne Abgeordnete Treuhänder der von ihm vertretenen Wähler.[3]
In unmittelbarem Zusammenhang mit dem Wählerauftrag steht das Erfordernis der freien Wahl.[4] Es bedeutet eine weitgehend unbeeinflußte Meinungsbildung und die Auswahlmöglichkeit zwischen mehreren politischen Alternativen und deren Vertretern. Die Auswahlmöglichkeit reduziert sich heute in England vornehmlich auf die Programme und Kandidaten der beiden großen Parteien.[5]
Neben dem Wählerauftrag wird eine Übereinstimmung (consent) zwischen Repräsentanten und Repräsentierten im politischen Wünschen und Wollen gefordert, weil nur eine Interessenidentität auf die Dauer eine echte Repräsentation garantiert.[6]

bb) Die Wahl als Mittel der Nationalrepräsentation
Die Wahl hat im politischen Betrieb in England folgende Funktionen:
Sie dient als Mittel der Designation der jweiligen Unterhausabgeordneten. Der Wahlakt enthält damit einerseits eine konkrete Sachentscheidung über die Wahlprogramme der Parteien, andererseits ein der neuen Regierung für die Dauer der Legislaturperiode erteiltes allgemeines Regierungsmandat. Darüberhinaus ist für den Engländer der Wahlgang ein "Akt der nationalen Integration und Solidarität."[7] Die im Amt befindliche Regierung ist

---

1) Birch, S. 18;
2) An unmittelbare Weisung ist der Abgeordnete nicht gebunden;
3) Dicey, S. 73;
4) Birch, S. 15;
5) Loewenstein, Bd. I, S. 122;
6) Birch, S. 15;
7) Loewenstein, Bd. I, S. 165.

seine Regierung, auch wenn er nicht für sie gestimmt hat. Das Zweiparteiensystem garantiert ihm eine starke Opposition mit der Chance eines Machtwechsels nach Ablauf der Legislaturperiode. Hierin offenbart sich auch die sich aus der parlamentarischen Tradition ergebende Gewohnheit, die Entscheidung der Mehrheit hinzunehmen.[1] Die Bestimmung der Unterhausabgeordneten erfolgt nach einem in Jahrhunderten immer weiter verfeinerten Ritual.[2] Der Kampf um das Wahlrecht, vor allem die Auseinandersetzung um die Erweiterung der Wahlberechtigung stand im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung während des 19.Jahrhunderts. Ihren Abschluß fanden die Reformen erst mit der Wahlrechtsreform von 1918, die das Frauenstimmrecht brachte.[3] Wahlberechtigt sind alle britischen Staatsbürger und Staatsangehörigen ab 21 Jahren, soweit sie sich in das Wählerregister ihres Wahlkreises eingetragen haben.[4]
Während noch zu Beginn des vorigen Jahrhunderts das Volk als durch das Land, auf dem es lebte, repräsentiert angesehen wurde,[5] gilt heute das Prinzip der Individualrepräsentation. Abgeordnete von Körperschaften, z.B. Abgeordnete der Universitäten gibt es seit 1948 nicht mehr.[6]

---

1) Loewenstein, Bd. I, S. 164;
2) Zur Entwicklung des Wahlrechtes vgl. im einzelnen Lovell, S. 461 ff, Hood-Phillips, S. 111 ff;
3) Representation of the People Act, 1918, 7 & 8 Geo. 5, c. 64;
4) Zur Einschränkung der Wahlberechtigung vgl. Hood-Phillips, S. 114/115;
5) Birch, S. 28;
6) Representation of the People Act, 1948, 11 & 12 Geo. 6, c. 65.

2. Die Repräsentativfunktion des Legislative Council

a) Die Einführung repräsentativer Elemente in die Verfassung von 1922

Während dem Legislative Council vor der Verfassungsreform von 1922 nur britische Kolonialbeamte und vom Gouverneur ernannte afrikanische Mitglieder angehörten, sah die neue Verfassung die Wahl von insgesamt vier afrikanischen Abeordneten in den Städten Lagos und Calabar vor.[1)]

Betrachtet man das Zahlenverhältnis von offiziellen und gewählten Mitgliedern im Legislative Council, die Beschränkung der Wahlen auf die beiden Küstenstädte sowie die begrenzten Befugnisse der Abgeordneten, so ist zweifelhaft, ob mit der Verfassungsregorm von 1922 ein dem britischen Unterhaus vergleichbares Repräsentativorgan errichtet wurde.

Die britischen Kolonialbeamten gaben sich in der Zeit nach 1920, unter Berufung auf das Prinzip der zweifachen Treuhänderschaft, als Repräsentanten des nigerianischen Volkes aus. Hierbei handelte es sich jedoch nicht um eine Repräsentation im staatsrechtlichen Sinne. Ausgehend von den Voraussetzungen, die nach dem englischen Staatsrecht gegeben sein müssen, um von einem Abgeordneten im staatsrechtlichen Sinne sprechen zu können, haben die Engländer auch nie behauptet, daß es sich bei den offiziellen Mitgliedern des Legislative Council um Abgeordnete handelte.[2)]

Aus der Zusammensetzung des Legislative Council ergab sich daher zunächst nur, daß zum ersten Mal gewählte Abgeordnete zugelassen wurden. Inwieweit der Rat als Ganzes eine repräsentative Funktion ausübte und seine Mitglieder vom nigerianischen Volk als Repräsentanten angesehen wurden, läßt sich wegen des unterschiedlichen rechtlichen Status seiner Mitglieder nur an Hand einer Prüfung der Repräsentativfunktion der einzelnen Mitgliedergruppen ermitteln.

---

1) Nigeria (Legislative Council) Order in Council 1922, sec. IV;
2) Elias, S. 32.

b) Die Repräsentativfunktion der Mitglieder des Legislative Council

aa) Die beamteten Mitglieder

Die "ex officio"-Mitglieder waren diejenigen Mitglieder des Rates, die bei Ihrer Verwaltungstätigkeit im ganzen Land in unmittelbarer Verbindung zu den Problemen der eingeborenen Bevölkerung standen. Sie schienen daher besonders geeignet, die Interessen des nigerianischen Volkes im Legislative Council zu vertreten. Bei den Sitzungen des Rates befanden sie sich jedoch in einem Interessenkonflikt. Dieser ergab sich aus der teilweise widersprüchlichen Zielsetzung des der britischen Kolonialherrschaft zu Grunde liegenden Prinzips der Doppelten Treuhänderschaft.

Als britische Beamte waren sie verpflichtet, die Interessen des kolonialen Mutterlandes wahrzunehmen. Als Vertreter einer Kolonialmacht, die die Rechtfertigung ihrer Herrschaft aus der treuhänderischen Verpflichtung herleitete, hatten sie sich für die Belange der afrikanischen Bevölkerung einzusetzen. Das weiträumige Gebiet Nordnigerias war z.B. nur durch den Lieutenant-Governor, den Chief-Resident und den Secretary for the Northern Provinces vertreten.[1] Diese waren wegen der großen Entfernungen oft verhindert, an den Sitzungen des Legislative Council in Lagos teilzunehmen.[2]

Die "ex officio"-Mitglieder wurden von der Bevölkerung nicht als Repräsentanten anerkannt. In den Augen der Eingeborenen waren sie Vertreter der Kolonialmacht, der es nur darum ging, ihre Herrschaft zu festigen.[3] Bei der Abstimmung im Rat waren die "ex officio" Mitglieder frei und nur ihrer eigenen Gewissensent-

---

1) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec. V;
2) Wheare, S. 46;
3) " As representatives however, these administrators have had other shortcomings besides their membership of a white ruling caste. Their tours of duty where often too short to allow them to become thoroughly acquainted with any particular region, and their attendance in the council was very often irregular", Wheare, S. 54.

scheidung unterworfen.[1] Das Prinzip der freien Abstimmung war jedoch weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung des Legislative Council geregelt. Dies hatte zur Folge, daß es weitgehend von der Großzügigkeit des Gouverneurs abhing, inwieweit die "ex officio"-Mitglieder ihre Meinung sagen konnten und u.U. gegen die Regierung stimmen konnten.[2]
Im Ergebnis konnten die "ex officio" Mitglieder nur bedingt als Repräsentanten der eingeborenen Bevölkerung angesehen werden. Abgeordnete im staatsrechtlichen Sinne waren sie nicht, da sie nicht vom Volk gewählt wurden.

bb) Die ernannten Mitglieder des Legislative Council
Nach der Verfassung von 1922 wurden insgesamt 18 Mitglieder des Legislative Council vom Gouverneur ernannt.[3] Die Ernennung lag im Ermessen des Gouverneurs, der jedoch an die Royal Instructions gebunden war. So sollten in der Regel, die von den Native Authorities vorgeschlagenen Kandidaten ernannt werden.[4] Die ernannten Mitglieder kamen aus allen Provinzen des Landes. Einige repräsentierten kleine und dicht bevölkerte Gebiete, wie z.B. Lagos und die Küstenstädte. Andere vertraten riesige Gebiete, die von verschiedenen Stämmen bewohnt wurden. Hier konnte man kaum noch davon sprechen, daß das Gebiet durch eine Person im Legislative Council vertreten wurde, weil das betreffende Mitglied wegen der Größe des Gebietes nicht in der Lage war, sich mit den Problemen

---

1) "It should be destinctly understood that, unless a direct order to the contrary is issued, all official members of this Council are completely at liberty not only to speake, but to vote ...", Ansprache des Gouverneurs Sir Hugh Clifford vor dem Legislative Council, vgl. Legislative Council Debates, 18. Februar 1924;
2) Elias, S. 31;
3) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec. VI und V;
4) Wheare, S. 73.

der Bevölkerung auch nur annähernd vertraut zu machen.[1)]
Beeinträchtigt wurde die Repräsentativfunktion der ernannten Mitglieder auch durch ihr niedriges Bildungsniveau. Während die Vertreter der Küstengebiete, die in westlicher Tradition erzogen und ausgebildet worden waren, den für die Debatten im Rat nötigen Sachverstand besaßen, waren die Mitglieder aus dem Osten und Norden schon auf Grund der Sprachschwierigkeiten und ihrer mangelhaften Bildung oft nicht in der Lage, an der Debatte teilzunehmen und die Belange ihrer Gebiete mit Nachdruck zu vertreten.[2)]
Die Weiträumigkeit des Landes und die mangelnde Bildung von Repräsentierten und Repräsentanten führte dazu, daß eine Verständigung nur schwer möglich war. Die weitere Folge war, daß die Bevölkerung die Tätigkeit ihrer Vertreter im Legislative Council nicht kontrollieren konnten.
Im Ergebnis läßt sich feststellen:
Abgeordnete im staatsrechtlichen Sinne waren die ernannten Mitglieder des Legislative Council nicht. Aus dem Umstand, daß sie von der Regierung ernannt wurden, ergab sich, daß sie der britischen Regierung oft näher standen als der von ihnen vertretenen Bevölkerung.

cc) Die gewählten Mitglieder

Die Wahl von Abgeordneten in den Legislative Council war nach der Verfassung von 1922 nur für die Städte Lagos und Calabar vorgesehen.[3)] Das Wahlrecht entsprach in etwa dem englischen Wahlrecht vor der Wahlrechtsreform von 1867.[4)] In Lagos waren wegen der Bindung des Wahlrechtes an das Einkommen von 40.000 erwachsenen Männern nur etwa 3.000 wahlberechtigt. Frauen durften überhaupt nicht wählen.

---

1) "I represent - well I am supposed to watch the interests of about 4.000.000 people. That, Your Exellency will see, is not a very easy matter, especially in thes days of transport difficulties", Mr. Egbuna, Vertreter der Ibo-Gebiete im Legislative Council, vgl. Legislative Council Debates, 14.1.1941, S. 195;
2) Wheare, S. 74;
3) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec. VI;
4) Hood-Phillips, S. 113.

Die Zulassung gewählter Vertreter aus den beiden Städten war im Hinblick auf die lange Verbindung der Städte mit dem britischen Handel und der britischen Zivilisation erfolgt. Auf Grund des gegenüber den anderen Landesteilen höheren Bildungsniveaus war in den beiden Küstenstädten eine Verständigung zwischen Wählern und Abgeordneten möglich. Es konnte sich daher jener "consent" bilden, der zum Wesen der Repräsentation gehört. Eine wichtige Rolle spielte in diesem Zusammenhang die Presse.[1] Da hinter den Abgeordneten noch keine großen Parteien und Parteiorganisationen entstanden, die die Abgeordneten kontrollierten, kam der Presse die Aufgabe zu, die Abgeordneten an ihre Wahlversprechen zu erinnern.

Bei den Debatten im Legislative Council unterlagen die Abgeordneten keinerlei Beschränkungen hinsichtlich ihrer Redefreiheit. Sie machten ausgiebigen Gebrauch von ihrem Fragerecht und nutzten ihre Sprechzeit aus.[2] Die Abgeordneten sahen sich als einzig legitime Vertreter der Bevölkerung an und kritisierten die Regierung, so oft es möglich war.[3]

Insoweit läßt sich daher wenigstens festhalten: Mit der Verfassungsreform von 1922 wurden Vertreter der Bevölkerung zugelassen, die als Abgeordnete im staatsrechtlichen Sinne angesehen werden konnten.

---

1) 1946 gab es in Lagos 8 Zeitungen, von denen nur 2 als offizielle Regierungsorgane bezeichnet werden konnten, Wheare, S. 57;
2) Wheare, S. 72;
3) "We three elected members of Lagos are the proper link between the Government and the people, we really represent their interests and desire", Mr. Doherty, Abgeordneter von Lagos, vgl. Legislative Council Debates, vom 2. 10. 1929, S. 86.

III. Das Parlament und die Opposition

1. Die Kontroll- und Unterstützungsfunktion der Opposition im britischen Unterhaus

In der englischen Verfassung ist die Rolle der Opposition nicht minder scharf umrissen und rationalisiert, als die der Regierung und der Mehrheitspartei. Wie es verfassungsrechtlich "Her (oder His) Majesty's Government" gibt, so gibt es offiziell "Her (oder His) Majesty's Opposition". Der Führer der Opposition erhält vom Staat ein Gehalt.[1)]
Daraus ergibt sich mittelbar als oberste Konventionalregel des politischen Betriebes in England die Anerkennung der offiziellen Aufgabe der Opposition.[2)] Die Opposition hat, sowohl als Kollektivgruppe, als auch durch Handlungen ihrer Einzelmitglieder an der Regierungs- und Verwaltungsführung Kritik zu üben, sie dadurch vor einer Machtüberspannung zu bewahren und mit Hilfe einer durch sie aufmerksam gemachten öffentlichen Meinung auf die Abstellung bestehender Mißstände zu drängen.
Diese Kontrollfunktion der Opposition wird umso bedeutsamer, als man sie im Zusammenhang mit der in England bestehenden Zweiparteiendynamik, d.h. dem ständigen Wechsel von 2 Parteien in der Regierungsverantwortung, sieht. Hierbei wird davon ausgegangen, daß eine Regierung, die bei den vorangegangenen Generalwahlen eine Mehrheit der Mandate erhalten hat, in Folge der Parteidisziplin ihrer Mitglieder, im Unterhaus nicht gestürzt werden kann, und daß sie die Macht hätte, jede ihr gutdünkende Maßnahme in den Commons durchzusetzen.[3)] Damit setzt nach Beendigung der Wahlen und zu Beginn jeder neuen Legislaturperiode die effektive Kontrolle der Regierung durch die Wäh-

---

1) Ministers of the Crown Act von 1937, 1 Edw. 8 & 1 Geo. 6, c. 38;
2) Loewenstein, Bd. I, S. 292;
3) Jennings, Parliament, S. 171.

lerschaft aus, auch wenn man davon ausgeht, daß sich die Regierung sorgsam über die öffentliche Meinung informiert. In dieser Zeit, in der die Kontrolle der Wählerschaft aussetzt, ist es die Aufgabe der Opposition, das Volk über die Regierungspolitik zu informieren, die Schwachen der Regierung aufzudecken und selbst eine politische Alternative zu entwickeln.[1] Motiv für das Vorgehen der Opposition ist, abgesehen von der politischen Verpflichtung, die Chance durch einen Umschwung in der Wählermeinung bei den nächsten Generalwahlen selbst das Regierungsmandat zu erhalten.[2]

Im Rahmen des Unterhausbetriebes, und zwar auch außerhalb des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens, bestehen verschiedene Möglichkeiten und Anlässe zur Geltendmachung der Opposition.[3] Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Thronrede ,[4] die Budgetreden,[5] Budgetdebatten und die Fragestunden (question time).[6]

Neben der Kontrollfunktion kommt der Opposition noch die Aufgabe zu, die Regierung im Interesse des gesamten Volkes zu unterstützen und die Politik der Regierung in ständiger Übereinstimmung mit der öffentlichen Meinung zu bringen.[7]

Schon die treuhänderische Verpflichtung gegenüber dem Volk, die dem Parlament als Körperschaft obliegt, verbietet die Aufspaltung in zwei feindliche Lager von Regierungspartei und Opposition.[8] Der Opposition sind daher Grenzen gesetzt, die durch das Interesse des gesamten Volkes bestimmt werden und die

---

1) Jennings, Parliament, S. 172;
2) Jennings, Parliament, S. 168;
3) Jennings, Parliament, S. 176 ff, Loewenstein, Bd. I, S. 292/293;
4) Hood-Phillips, S. 75;
5) Loewenstein, Bd. I, S. 293;
6) Jennings, Parliament, S. 98;
7) Jennings, Parliament, S. 172;
8) "The Opposition is compelled by the logic of the parliamentary system to adopt a reasonable attitude. It is not only Her Majesty's Opposition, but also Her Majesty's alternative Government," Jennings, Parliament, S. 174.

vor allem in Krisenzeiten, ein gemeinsames Vorgehen von Opposition und Regierung verlangen.[1] Zwischen den politischen Parteien in England besteht ein Fundamentalkonsens, die Opposition jeweils nur soweit auszuüben, wie es mit dem Fortbestand der parlamentarischen Demokratie vereinbar ist. Opposition um jeden Preis und mit jedem Mittel, nur um einen Regierungswechsel herbeizuführen, würde gegen die das Verhältnis von Regierung und Opposition regelnden Konventionen verstoßen.

2. Die Entwicklung der parlamentarischen Opposition in Nigeria nach der Verfassungsreform von 1922

Die nigerianische Verfassung von 1922 kannte keine politischen Parteien. Die politische Entscheidung lag ausschließlich beim Gouverneur. Folglich war auch eine parlamentarische Oppostion in der Verfassung nicht institutionalisiert.[2]
Von der Kritik an der Kolonialherrschaft, die zu Beginn der 20er Jahre einsetzte, und die von den politischen Führern der Unabhängigkeitsbewegung und von der Presse ausging, blieben auch die Debatten des Legislative Council nicht unbeeinflußt. Im gesetzgebenden Rat bildeten sich, ausgehend von den afrikanischen Vertretern, die ersten Ansätze einer Opposition. Das Ausmaß der Kritik war jedoch vom Status der Mitglieder des Rates abhängig. Von den "ex officio"-Mitgliedern, die auf Grund ihrer Verwaltungstätigkeit den umfassensten Einblick in die Politik der Regierung hatten, erhielt der Rat die meisten Anregungen.[3] Eine Kritik, wie sie von der Opposition im englischen Parlament ausgeht, war von den "ex officio"-Mitgliedern wegen ihrer Beamteneigenschaft und der damit verbundenen dienstlichen Abhängigkeit nicht zu erwarten.
Ähnliches galt für die ernannten Mitglieder, die wegen ihrer Ernennung durch den Gouverneur der offiziellen Regierungspoli-

---

1) Jennings, Parliament, S. 175;
2) Wheare, S. 42;
3) Wheare, S. 55.

tik näher standen, als den Interessen der von ihnen vertretenen Bevölkerung. Als Afrikaner standen sie der Regierung jedoch insgesamt kritischer gegenüber als die "ex officio"-Mitglieder. Die Kritik bezog sich ausschließlich auf Sachfragen und stellte niemals die Kolonialherrschaft infrage. Das Verhältnis dieser Vertreter zur britischen Kolonialverwaltung war durch eine wohlwollende Loyalität gekennzeichnet.[1] Einen Ansatz zur Bildung einer parlamentarischen Opposition stellte das Verhalten der gewählten Mitglieder des Rates dar. Eine der englischen Opposition vergleichbare Rolle konnte sie jedoch auf Grund der Verfassung nicht übernehmen. Die gewählten Vertreter waren zwar berechtigt, die Fehler und Schwächen der Regierung aufzuzeigen, abweichend von der Opposition in England durften sie jedoch nicht den Führungsanspruch des Gouverneurs verneinen und einen Wechsel in der Regierungsverantwortung anstreben. Abgesehen davon waren die gewählten Vertreter schon auf Grund ihrer zahlenmäßigen Unterlegenheit nicht in der Lage, eine echte Oppositionsrolle zu übernehmen. Das Verhältnis von 43 offiziellen zu 3 gewählten Vertretern führte dazu, daß jeder Antrag und jede Gesetzesinitiative soweit sie nicht die Unterstützung der offiziellen Vertreter fand, der Ablehnung verfiel. Unter dem in der Verfassung niedergelegten Prinzip der "offiziellen Majorität"[2] litt auch die Lebendigkeit der Debatten im Legislative Council. Die Diskussion über das "pro" und "contra" eines Gesetzes konnte nicht die der Opposition in England zustehenden Druckmittel, wie z.B. das Mißtrauensvotum, ersetzen.
Die Machtverhältnisse im Rat führten daher auch zu Beginn der 30er Jahre zu einer gewissen Resignation der gewählten Vertreter.[3]

---

1) Wheare, S. 65;
2) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922, sec.IV;
3) "Come and sit down here and look at the electric fans and vote and then go home", Ata Amonu, Legislative Council Debates, 18. Februar 1928, S. 20.

Die von der Verfassung her verwehrte Möglichkeit, unmittelbar einen Einfluß auf die Politik der Regierung zu nehmen, veranlaßte die gewählten Vertreter, sich mehr und mehr der sachlichen Debatte zu entziehen und in progagandistischen Reden Zuflucht zu nehmen.[1] Hinzu kam, daß in Nigeria eine ausgeprägte öffentliche Meinung noch nicht entwickelt war. Nur im Zusammenwirken mit der öffentlichen Meinung hätten die gewählten Vertreter einen Druck auf die Regierung ausüben können. Soweit jedoch ein politisches Bewußtsein der Bevölkerung bereits entwickelt war, fehlte es der Opposition an einem Parteiapparat, der in der Lage gewesen wäre, die öffentliche Meinung gegen die Regierung zu mobilisieren, um so der Kritik der Opposition Nachdruck zu verleihen.

Eine echte Kontrolle der Regierung war unter diesen Umständen von den gewählten Mitgliedern des Legislative Council nicht zu erwarten. Nach den Vorstellungen der britischen Regierung, die der Verfassung von 1922 zugrunde lagen, war der Rat auch nicht dazu bestimmt, eine Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung des Gouverneurs auszuüben. Allein das britische Parlament und der Kolonialminister waren dazu ausersehen, den Gouverneur und seine Verwaltung zu kontrollieren. Nach den Vorstellungen der Engländer sollte der Legislative Council nur ein Verbindungsglied zwischen der britischen Verwaltung und der eingeborenen Bevölkerung darstellen, um auf diese Weise die britische Verwaltung zu unterstützen.[2] In einem solchen

---

1) Außerdem ergab sich ein augenfälliger Unterschied in den Äußerungen der Abgeordneten im Rat und ihren Äußerungen in der Presse von Lagos, Wheare, S. 162;

2) "This Council is designed, therefore, not to weaken or to hamper the efficient administration of the country, but to aide and strengthen the Government. ... In other words, there is here bo question of a Government and an Opposition, but instead, an endeavour to ensure closer cooperation and sympathy between the Government and the governed, not for the promotion of individual interests, but for the purpose of securing the wise, just and efficient administration of the country," Ansprache des Gouverneurs Sir Hugh Clifford, Legislative Council Debates, 31.10.1923, S.5/6.

Rat war nach britischer Auffassung kein Platz für eine der britischen Opposition vergleichbaren Opposition.[1]
Im Ergebnis läßt sich daher sagen:
Obwohl in der Verfassung nicht vorgesehen, entwickelten sich nach 1922 im Legislative Council erste Ansätze einer parlamentarischen Opposition. In erster Linie wurde die Opposition von den 3 gewählten Vertretern ausgeübt. Durch die Institution der "offiziellen Majorität" (official majority) und dem Fehlen einer ausgeprägten öffentlichen Meinung sowie das Nichtvorhandensein von straff organisierten Parteiapparaten wurde die Tätigkeit der Opposition im Legislative Council erschwert.

IV. Das Parlament als Instrument der Führungsauslese und der politischen Erziehung

1. Die Führungsauslese und die politische Erziehung durch das englische Parlament

Neben seiner Funktion als Repräsentativ- und Kontrollorgan hat das englische Parlament die Aufgabe, eine Auslese unter den Bewerbern für die politische Führung des Landes zu treffen. Verfassungsrechtlich besteht zwar dahingehend keine Konventionalregel, seit Jahrhunderten ist der politische Prozess jedoch von dem Grundsatz beherrscht, daß der Zugang zur politischen Führung nur über das Parlament zu erlangen ist.[2] Der Werdegang des jungen Politikers ist genau bestimmt. Der junge Abgeordnete hat zunächst seine ersten Reden uber Themen zu halten, für die im Parlament wenig Interesse besteht. In dieser Zeit wird von ihm größte Zurückhaltung erwartet.[3] Erst wenn er sich allgemeine Achtung geschaffen hat und mit der Tradition des Hauses vertraut ist, hat er eine Chance, in die Parlamentsausschüsse gewählt zu werden. Hier erst kann er sich einen Namen machen,

---

1) Elias, S. 33;
2) Loewenstein, Bd.I, S. 296;
3) Jennings, Parliament, S. 14.

was seine Partei dazu bewegen kann, ihn als Kandidaten für die Regierungsmannschaft aufzustellen.[1)]
Die Heranbildung des politischen Führungsnachwuchses ist daher nicht dem Zufall überlassen, sondern dem englischen Staat steht über sein Parlament eine Schule der politischen Führung zur Verfügung.[2)] In ähnlicher Weise dient das Unterhaus als ein Mittel für die politische Erziehung des Volkes. Dadurch, daß sich im Unterhaus auf beschränktem Raum die beiden Lager von Regierung und Opposition in ständiger Auseinandersetzung gegenüberstehen, wird das politische Leitbild des britischen Regierungssystems klar und eindeutig herausgestellt.[3)] Durch die Publikation der Parlamentsdebatten in der Presse und im Fernsehen wird ein Kontakt zwischen dem Parlament und der Wählerschaft geschaffen. Auch der einzelne Abgeordnete ist darauf bedacht, in seinem Wahlkreis unmittelbaren Kontakt mit der Bevölkerung auch außerhalb der Wahlkampfzeit zu halten.[4)] Für die breite Masse des britischen Volkes ist das Parlament neben der Krone noch immer die wichtigste Nationalinstitution und ein Mittel zur politischen Bildung. Auf die Bildungsfunktion des Parlamentes hat zum ersten Mal John Stuart Mill im Zusammenhang mit der Ausdehnung des Wahlrechtes hingewiesen. In einem 1859 veröffentlichten Aufsatz führte er zwei Gründe für die unverzügliche Ausdehnung des Wahlrechtes auf die besitzlose Bevölkerung an, daß das Parlament die Neigung habe, die Interessen der nicht wahlberechtigten Bürger denen der wahlberechtigten nachzustellen,[5)] und daß andererseits durch die allgemeinen Wahlen ein Mittel geschaffen werde, mit der das politische Bildungsniveau der Bevölkerung angehoben werden könne.[6)] Die Betonung der politischen Bildung durch das Wahlrecht entsprach der Angst, die John Stuart Mill und viele seiner Zeit-

---

1) Loewenstein, Bd. I, S. 297;
2) Loewenstein, Bd. I, S. 298;
3) Jennings, Parliament, S. 322;
4) Jennings, Parliament, S. 523;
5) John Stuart Mill, Thoughts and Parliamentary Reform, S. 17; zit. Birch, S. 58;
6) "... one of the means of national education", John Stuart Mill, Thoughts and Parliamentary Reform, S. 17, zit. Birch, S.58.

genossen vor der "Tyrannei einer ungebildeten Mehrheit im Parlament" hatten.[1] John Stuart Mill war jedoch überzeugt, daß die von ihm befürchtete Entwicklung nicht einzutreten brauchte, wenn durch die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes die politische Bildung breiter Bevölkerungsschichten erweitert werde.[2] Für ihn stand damit fest, daß das Parlament primär unter dem Aspekt seiner erzieherischen Funktion zu sehen sei, und daß demgegenüber die Aufgabe des Parlamentes, einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen der in ihm vertretenen Bürger zu schaffen, zurückstehe.[3]
Die Ausweitung der Wahlberechtigung vor allem durch die Wahlrechtsreform von 1867 ist daher unter anderem auch aus der Erkenntnis heraus erfolgt, daß damit eine Anhebung des allgemeinen politischen Bildungsniveaus im ganzen Land zu erreichen war.[4] Auch in der neueren englischen Staatsphilosophie wird die Bildungsfunktion des Parlamentes immer wieder hervorgehoben.[5] So führt z.B. Bagehot bei der Aufzählung der Funktionen des Parlamentes die Bildungsfunktion noch vor der Gesetzgebungsfunktion auf.[6] Nach Bagehot ist es die Aufgabe des Parlamentes "to teach the nation what it does not know, and to make us hear what we otherwise should not".[7]

2. Der Legislative Council als Instrument der Führungsauslese und der politischen Bildung

Nach der Verfassung von 1922 lag die politische Entscheidung allein beim Gouverneur und seinen Beamten. Die gewählten afrikanischen Vertreter hatten keinerlei Entscheidungsbefugnisse.

---

1) Birch, S. 58;
2) Birch, S. 58/59;
3) John Stuart Mill, Autobiography, S. 144/145;
4) Birch, S. 61;
5) Dicey, S. 57, Bagehot, S. 117-119; Jennings, Parliament, S. 518;
6) Bagehot, S. 117;
7) Bagehot, S. 117.

Unmittelbar konnte sich daher im Legislative Council keine personelle Auslese für die politische Führung des Landes einstellen. Mittelbar wurde jedoch durch die Zulassung gewählter afrikanischer Vertreter eine Führungsauslese getroffen. Die ersten gewählten Abgeordneten waren meist die Vorsitzenden der neugegründeten Parteien. Gleichzeitig waren sie auch die Führer der Unabhängigkeitsbewegung. Diese Politiker gründeten später die ersten Massenparteien und beanspruchten, je näher der Zeitpunkt der Unabhängigkeit heranrückte, die politische Führung des Landes.[1)]

Hinsichtlich der Bildungsfunktion des Legislative Council muß zwischen den Auswirkungen auf das Innere des Landes und die Küstenstädte unterschieden werden. Im Inneren des Landes war die Bevölkerung nicht wahlberechtigt. Die Existenz des Rates sowie dessen Aufgaben waren daher nur den Häuptlingen bekannt. Eine Presse, die über die Debatten im Legislative Council hätte berichten können, gab es noch nicht.[2)] Die ersten Parteien wurden erst 1938 gegründet.[3)] Für diese Gebiete bewahrheitete sich die Erkenntnis John Stuart Mills, daß dort, wo das Volk nicht durch die Möglichkeit der Teilnahme an den Wahlen zur politischen Entscheidung aufgerufen wird, die Bildung und das politische Bewußtsein in ihrer Entwicklung stagnieren.[4)]

In Lagos und Calabar wurden die Debatten im Legislative Council aufmerksam von der Bevölkerung verfolgt.[5)] Die Situation war jedoch nicht mit der in England zu vergleichen, da auch in den Küstenstädten die Zahl der Analphabeten noch sehr hoch war. Außerdem waren die neugegründeten Parteien noch nicht so gut organisiert, als daß von ihnen eine politische Bildungsarbeit auf breiter Ebene ausgehen konnte.

Das Prinzip der offiziellen Majorität ließ vielen Angehörigen der wahlberechtigten Elite die Beteiligung an den Wahlen als sinnlos erscheinen, weil die gewählten Vertreter im Rat über-

---

1) Kaden S. 49;
2) Wheare, S. 57;
3) Nigerian Youth Movement (NYM), Odumosu, S. 30;
4) John Stuart Mill, Dissertations and Discussions, Bd. II, S.28;
5) Wheare, S. 58/59.

stimmt wurden. Trotzdem wurde das politische Bewußtsein der Bevölkerung erweitert, weil die Parteien ab 1930 die Ausdehnung des Wahlrechtes forderten, und um diese Forderung durchzusetzen, die Bevölkerung gegen die Regierung zu mobilisieren begannen. Im Gegensatz zum Inneren des Landes wurde damit in den Städten der Kampf um das Wahlrecht und das Geschehen im Legislative Council zu Mitteln der politischen Bildung.

V. Ergebnis

Der Legislative Council der nigerianischen Verfassung von 1922 war keine dem englischen Parlament vergleichbare gesetzgebende Körperschaft. Nach dem Willen der Engländer sollte er auch kein Parlament darstellen, sondern ein Konsultativorgan zur Unterstützung des Gouverneurs und seiner Beamten bei der Verwaltung der Kolonie.
Als Repräsentationsorgan konnte der Rat nur insofern angesehen werden, als in ihm die vom Gouverneur ernannten und in Lagos und Calabar von der Bevölkerung gewählten afrikanischen Vertreter zu Wort kamen. Diese nahmen jedoch ihr Mandat wahr, ohne in enger Verbindung zur Bevölkerung und zur Wählerschaft zu stehen.
Entsprechend den weitreichenden Machtbefugnissen des Gouverneurs hatte der Legislative Council nur innerhalb der örtlichen Rechtsetzung begrenzte Mitspracherechte. Soweit der Gouverneur von seinen "reserved powers" Gebrauch machte, konnte er die Entscheidung des Rates umgehen.
Eine der Opposition im englischen Unterhaus vergleichbare Opposition gab es im Legislative Council nicht, da es noch keine rivalisierenden politischen Parteien gab. Die 4 gewählten afrikanischen Vertreter waren gegenüber der offiziellen Majorität im Rat nicht in der Lage eine echte Oppositionsrolle zu übernehmen, da sie jederzeit überstimmt werden konnten.
Entsprechend der im Legislative Council gegebenen Mehrheitsverhältnisse und den beschränkten Kompetenzen des Rates war

dieser daher auch nicht dazu geeignet und bestimmt, in Nigeria eine parlamentarische Tradition zu begründen auf der die künftige Entwicklung aufbauen konnte.
Der Legislative Council war ein gesetzgebendes Hilfsorgan, das ausschließlich auf die Bedürfnisse der Kolonialverwaltung zugeschnitten war. Vorbilder lassen sich daher weder im heutigen Parlament noch in Vorläufern des englischen Parlamentes erkennen. Der Einfluß der britischen Tradition auf die Gestaltung des Rates war daher gering. Nur im Verfahren des Rates, insbesondere beim Ablauf der Debatten und der Fragestunde, war eine Anlehnung an die britische Verfassung zu erkennen.

Dritter Abschnitt

Die Verfassungsreform von 1946

A. Der politische Hintergrund

I. Die Gründung der ersten politischen Parteien

Schon kurz nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 1922 wurden in Lagos und Calabar die ersten politischen Parteien gegründet. Der Wahlkampf um die Sitze im Legislative Council bot den Nationalisten Gelegenheit, die politischen Ziele der Unabhängigkeitsbewegung der Bevölkerung verständlich zu machen. Auch wurden die ersten Parteiprogramme abgefasst und zum Gegenstand der politischen Diskussion während des Wahlkampfes gemacht.[1)]
Die bedeutenste Partei wurde die "Nigerian National Democratic Party" (NNDP) unter Führung von Herbert Macauly, einem der Mitbegründer des "National Congress of British West Africa".[2)] Die Partei forderte u.a. eine größere Beteiligung des nig. Volkes an der Regierung, vollständige Selbstverwaltung für die Stadt Lagos, die Einführung der allgemeinen Schulpflicht in ganz Nigeria, die Erschließung der Rohstoffquellen des Landes durch staatlich kontrollierte private Unternehmen, sowie die Nichtdiskriminierung der afrikanischen Kaufleute durch britische Firmen im Handel mit dem kolonialen Mutterland.[3)]
Die Ziele der Partei waren eher konservativ als fortschrittlich. Treue zur Verfassung und das Bemühen um eine loyale Zusammenarbeit mit der britischen Verwaltung kennzeichneten die politische Aktivität dieser vor allem aus Kaufleuten, Rechtsanwälten und Ärzten bestehenden Partei.

---

1) Odumosu, S.28;
2) v.Renesse, Krawietz, Bierkämper, S. 376/377;
3) Coleman, S. 198.

Im Inneren des Landes konnte die Partei nicht Fuß fassen.[1] Die Häuptlinge sahen es ungern, wenn die jungen, ihrem Stamm entwachsenen Intellektuellen aus Lagos, politische Versammlungen abhielten, in denen die Auflösung der alten Stammesordnungen und die Integration der teilweise ohne intensive Verbindung unter der gleichen Kolonialherrschaft lebenden Stämme und Bevölkerungsgruppen in eine Nation gefordert wurden. Die Tätigkeit der Partei blieb daher auf Lagos und die übrigen westlich orientierten Küstenstädte beschränkt.
Erst nach 1930 wurden die ersten politischen Parteien gegründet, die sich auf nationaler Ebene betätigten und denen es gelang im ganzen Land Ortsgruppen aufzubauen.[2] Besondere Bedeutung kam dabei der "Nigerian Youth Movement" (NYM) zu. Ihr gelang es als erster nigerianischer Partei auch im konservativen Norden eingeschriebene Mitglieder zu werben, so daß Mitglieder aller Stämme in ihr vereinigt waren. In ihrer politischen Zielsetzung war die Partei wesentlich radikaler als die "Nigerian National Democratic Party" in den zwanziger Jahren. Als die NYM im Jahre 1938 in Lagos alle drei Abgeordneten im Legislative Council stellte, forderte sie die vollständige Autonomie des Landes, Dominionstatus, die Entmachtung der Häuptlinge und vor allem die Überbrückung aller Stammesgegensätze in einem vereinten Nigeria.[3] Die Bedeutung der Partei lag insbesondere darin, daß es ihr gelang, die Idee einer nigerianischen Nation auch im Inneren des Landes zu verbreiten und außerhalb des schmalen Küstenstreifens um Lagos herum Anhänger für die Ziele der Unabhängigkeitsbewegung zu gewinnen.

---

1) Odumosu, S. 29;
2) Ezera, S. 55;
3) Odumosu, S. 30.

II. Der Einfluß des zweiten Weltkrieges auf die britische Kolonialherrschaft in Nigeria

1. Die Atlantik Charta und die Kritik der Amerikaner an der Kolonialherrschaft

Während- und nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Frage nach der Zulässigkeit und vor allem nach Rechtfertigung der Kolonialherrschaft mehr und mehr zu einem internationalen Problem. Dies führte dazu, daß England in seiner Kolonialpolitik zunehmend auf die Weltmeinung Rücksicht nehmen mußte.
Besondere Bedeutung erlangte in diesem Zusammenhang die Atlantik Charta.[1] Sie wurde 1941 anläßlich eines Treffens von Churchill und Roosevelt in der Placentiabucht (Neufundland) proklamiert und legte die Richtlinien für die Politik der Alliierten nach Beendigung des zweiten Weltkriegs fest. In Art. 3 der Charta erklärten die Signatarstaaten, daß das Recht jedes Volkes seine Regierungsform frei wählen zu dürfen, respektiert werden sollte.[2] Wie nicht anders zu erwarten gewesen war, wurde die Formulierung von den Nationalistenführern in den asiatischen und afrikanischen Kolonien dahingehend ausgelegt, daß auch die kolonialen Völker berechtigt seien, über ihre Regierungsform frei zu entscheiden. Dieser Interpretation wurde zwar von Churchill umgehend widersprochen, der zu verstehen gab, daß die Atlantik Charta sich insofern nur auf die europäischen Staaten beziehe.[3] Die Nationalistenführer erhielten jedoch von Roosevelt Unterstützung, der erklärte, die Charta garantiere allen Völkern Humanität.[4]
Die heftigste Kritik an der britischen Kolonialherrschaft kam in der Folgezeit immer wieder aus Amerika. In Frage gestellt

---

1) Cmd 6321, 14. August 1941;
2) "... respect the right to all people to choose the form of government under which they will live." Art. 3 Atlantik Charta, Cmd 6321, 14. August 1941;
3) Hansard, September 9, 1941;
4) Public Papers and Addresses of Franklin Delano Roosevelt, ed. S. Roseman, 1942, S. 109.

wurden vor allem die ethischen Grundlagen des Kolonialismus. Das Prinzip der doppelten Treuhänderschaft wurde als Vorwand für die Verlängerung der britischen Herrschaft hingestellt. Der Ursprung der antikolonialistischen Haltung war in der amerikanischen Geschichte zu suchen. Auch hatten die enormen Anstrengungen, die nötig gewesen waren, um Deutschland vom Nationalsozialismus zu befreien, zu einer Wiederentdeckung der freiheitlichen Ideale geführt.
Die amerikanische Kritik blieb in England nicht unbeachtet und führte zu einem Prozess der neuerlichen Überprüfung.[1] Man kam zu der Überzeugung, daß die vom Kolonialministerium aufgestellten Zeitpläne für die Dekolonalisation nicht einzuhalten waren, da die geschwächte Machtposition Englands nach dem Kriege und die ständige Zunahme des Einflusses der Unabhängigkeitsbewegungen in den Kolonien, zu einer vorzeitigen Beendigung der britischen Herrschaft führen mußten.[2]

2. Die Aktivität der nigerianischen Studenten im Ausland

Einen nicht unbedeutenden Einfluß auf die Dekolonalisation hatten die Vereinigungen der west-afrikanischen Studenten in England und Amerika.
Während des zweiten Weltkriegs studierten etwa 150 Studenten aus den west-afrikanischen Kolonien in England,[3] etwa 30 in Amerika.[4] Nach dem Krieg erhöhten sich die Zahlen beträchtlich. Die Studenten, die fast ausschließlich nationalistisch gesinnt waren, schlossen sich in England zur West-Afrikanischen Studentenunion (W A S U) zusammen. Die Organisation bemühte sich, die Öffentlichkeit in England über die Verhältnisse in den Kolonien und die Ziele der Unabhängigkeitsbewegung aufzuklären.
Mit Denkschriften und Aufrufen gelang es ihr vor allem bei Abgeordneten der Labour-Party Gehör zu finden. Anläßlich der von

---

1) Perham, Colonial Sequence, S. 264/265;
2) Perham, Colonial Sequence, S. 267;
3) Ezera, S. 44;
4) Ezera, S. 45.

ihr abgehaltenen Konferenzen wurden Vorschläge für die künftigen Verfassungsreformen erarbeitet. So verfasste z.B. die Konferenz der W A S U im Jahre 1941 ein Memorandum in dem die Errichtung einer Föderation nach schweizer Vorbild in Nigeria gefordert wurde.[1] Der Vorschlag wurde dem Sultan von Sokoto, dem mächtigsten Herrscher der Nordregion, sowie dem Gouverneur unterbreitet. Er war insofern von Bedeutung, als zum ersten Mal der Gedanke einer Föderation in die Diskussion um die Verfassungsentwicklung in Nigeria eingeführt wurde.

3. Der unmittelbare Einfluß des zweiten Weltkriegs auf die Entwicklung in Nigeria

Durch die Kämpfe in Nordafrika während des zweiten Weltkriegs erlangte Nigeria große strategische Bedeutung als Nachschubbasis für die alliierten Truppen.[2] Außerdem wurden die west-afrikanischen Besitzungen zum wichtigsten Rohstofflieferanten für die englische Rüstungsindustrie. Der Ausbau von Häfen, Straßen und Flugplätzen brachte wirtschaftlich einen großen Aufschwung für das Land. Tausende strömten wegen der besseren Verdienstmöglichkeiten aus dem Inneren des Landes in die Städte. Nach dem Ende des Krieges blieben sie in den Städten und bildeten nach dem Einsetzen einer wirtschaftlichen Rezession ein von seinem heimatlichen Stamm gelöstes und arbeitsloses Proletariat. Der Krieg brachte es außerdem mit sich, daß nigerianische Soldaten in Europa und in Nord-Afrika zusammen mit englischen Soldaten kämpften. Die Afrikaner hatten dabei die Gelegenheit ihre Kolonialherren aus anderer Sicht kennenzulernen. Nach Nigeria zurückgekehrt waren sie nicht mehr bereit, die Herrschaft der Weißen als Selbstverständlichkeit hinzunehmen. Die Eingliederung dieser Veteranen stellte die englische Verwaltung vor die größten Probleme.

---

1) Ezera, S. 45;
2) Odumosu, S. 38.

Um der durch den Krieg hervorgerufenen Inflation Herr zu werden, blieb den Engländern keine andere Möglichkeit als einen Preisstop (price control) für Rohstoffe einzuführen. Dieser Preisstop, der später auf fast alle Güter ausgedehnt werden mußte, traf die Bauern und den mittelständischen Handel sehr hat. Besonders der kleine Händler (die sog. "market mammies") aber war es gewesen, der sich gegenüber der Kolonialverwaltung immer loyal verhalten hatte. Zum ersten Mal wurde auch von dieser Bevölkerungsschicht die Kolonialherrschaft als eine Last empfunden. Alles, was die afrikanischen Nationalisten zu tun hatten, war die antibritische Stimmung im Volk auszunutzen und den Arbeitslosen, den Kriegsveteranen und kleinen Händlern einzureden, daß sich mit der Unabhängigkeit des Landes alles ändern würde. Die nationalistische Bewegung erhielt daher nach dem Krieg starken Zulauf, wobei die politischen Führer keine Schwierigkeiten hatten, das antiimperialistische politische Klima[1] für ihre Ziele auszunutzen.

4. Die Vorbereitung der neuen Verfassung

Schon Mitte der dreißiger Jahre sah sich die britische Regierung vor das Problem gestellt, wie sie der jungen afrikanischen Intelligenz mehr Mitspracherechte in der Verwaltung einräumen könne, ohne dabei ihr Ziel, Ruhe und Ordnung im Land aufrechtzuerhalten aufgeben zu müssen.[2] Durch die Entwicklungen während des zweiten Weltkriegs wurde eine Verfassungsreform immer dringender. Es bestand die Gefahr, daß die auf mehr Beteiligung an der Regierung ihres Landes drängenden Nationalisten sich bei ihrer politischen Betätigung außerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung stellten.[3] Eine solche Entwicklung wäre mit der Verpflichtung der Engländer aus der doppelten Treuhänderschaft, die

---

1) Odumosu, S. 39;
2) Perham, Native Administration, S. 361/362;
3) Anlass zu dieser Annahme waren die Unruhen in Ghana und Nigeria während des Kakao Boykotts 1937, Wight, Gold Coast Legislative Council, S. 28, 110.

einen langsamen und kontinuierlichen Demokratisierungsprozess verlangte, nicht zu vereinbaren gewesen. Die Vorgänge in den englischen Kolonien, in Amerika vor allem die sog. "Boston-Tea-Party" im Jahre 1773, gehörten noch zum Erfahrungsschatz des britischen Kolonialamtes.[1)]

Die neue Verfassung mußte somit für die in den Städten lebende "Neue Klasse" des gebildeten und nationalistisch gesinnten afrikanischen Bürgertums[2)] mehr Beteiligung bei der politischen Entscheidung bringen. Dies galt sowohl für die Zentralverwaltung als auch für die lokalen Verwaltungen, die unter dem System der indirekten Verwaltung jede Beteiligung der progressiven Afrikaner ablehnten.[3)] Weiterhin mußte die Verfassung einen institutionellen Rahmen für eine Integration der unterschiedlichen Landesteile zu einer Nation schaffen. Die ungenügende Repräsentation der Nordprovinzen im Legislative Council nach der Verfassung von 1922 hatte die isolationistischen Tendenzen des Nordens noch verstärkt.[4)] Es mußte also ein gesetzgebender Rat geschaffen werden, in dem alle drei Regionen entsprechend ihrer Bevölkerungszahl vertreten waren.

Während die auf die Errichtung eines vereinten nigerianischen Nationalstaates bedachten Führer der Unabhängigkeitsbewegung von der neuen Verfassung die Errichtung einer zentralen Verwaltung und eines Zentralparlamentes nach britischem Vorbild verlangten, erhofften sich die eingeborenen Herrscher im Norden von der neuen Verfassung mehr Autonomie, wenn nicht sogar die völlige Loslösung vom übrigen Nigeria.[5)] Die isolationistische Einstellung der Emire entsprang der Hoffnung, ein Übergreifen des sich langsam von Süden nach Norden ausbreitenden Demokratisierungsprozesses auf die eigenen Herrschaftsgebiete verhindern zu können.[6)]

---

1) Jeffries, S. 48;
2) v.Renesse, Krawietz, Bierkämper, S. 303;
3) Perham, Native Administration, S. 362;
4) Proposals for the Revision of the Constitution of Nigeria, Cmd. 6599, Ziffer 3, vgl. Wheare, Appendix VII, S. 209;
5) Odumosu, S. 41;
6) Cameron, S. 3.

Weiterhin hatte die neue Verfassung das Verhältnis der britischen Zentralverwaltung in Lagos zu den lokalen Eingeborenenverwaltungen neu zu regeln. Der bisherige Rechtszustand hatte dazu geführt, daß sich die Zentralverwaltung und die lokale Verwaltung getrennt voneinander entwickelten. Während in der nach britischem Vorbild orientierten zentralen und lokalen Verwaltung in Lagos die gebildeten Afrikaner schon bestimmte Mitspracherechte besaßen, schirmten die Häuptlinge im Inneren des Landes ihre Verwaltungen bewußt vor jedem westlichen Einfluß und jeder Teilnahme demokratischer Kräfte am Willensbildungsprozess ab. Die Abkapselung gegenüber dem Süden und der Stadtbevölkerung ging soweit, daß die Häuptlinge sich weigerten, Rechtsanwälte aus Lagos vor ihren Eingeborenengerichten auftreten zu lassen.[1)]

Diese Entwiclung d.h. eine Demokratisierung der Zentralverwaltung bei gleichzeitiger Beibehaltung einer autokratisch strukturierten örtlichen Verwaltung widersprach sowohl den Bestrebungen der Engländer[2)] als auch denen der Nationalisten.

Die neue Verfassung wurde von den ehemaligen Gouverneuren in Nigeria, Bourdillon und Cameron, entworfen.[3)] Auch der amtierende Gouverneur, Richard war maßgeblich an der Reform beteiligt. Dem britischen Kolonialamt ging es vornehmlich darum, dem Norden eine seiner Größe entsprechende Zahl von Vertretern im Legislative Council zuzugestehen.[4)] Auch von den Nationalisten wurden zahlreiche Vorschläge gemacht. Sie sahen alle die Errichtung eines nigerianischen Parlaments und die Einführung des allgemeinen Wahlrechtes vor. Außerdem sollte die offizielle Mehrheit im Legislative Council abgeschafft werden.[5)] Im März 1945 wurden die Vorschläge der Regierung für die Verfassungsreform in England und in Nigeria in einem Weißbuch veröffentlicht.[6)] Hierdurch erfuhren die Nationalisten zum ersten Mal Einzelheiten über

---

1) Elias, S. 34;
2) Proposals for the Revision of the Constitution of N. Cmd. 6599, Ziffer 6; Wheare Appendix VIII, S. 210;
3) Wheare, S. 168; Ezera, S. 42;
4) Wheare, S. 168;
5) Odumosu, S. 41;
6) Cmd. 6599, 6.Dezember 1944.

die geplanten Änderungen der Verfassung.[1] Eine Diskussion über die Reform fand in der nigerianischen Öffentlichkeit nicht mehr statt.
Nachdem der Legislative Council seine Zustimmung erteilt hatte, wurde der Verfassungsentwurf dem englischen Parlament vorgelegt. Anders als die Verfassung von 1922[2] bedurfte die neue Verfassung der Zustimmung durch das Parlament, weil der Legislative Council in Zukunft auch für das Protektorat von Nigeria zuständig war.[3] Während nämlich der britische Monarch in seinen Kolonien durch Order in Council Legislativorgane errichten durfte, ohne dabei an die Zustimmung des Parlamentes gebunden zu sein,[4] galt diese Ermächtigung nicht für die Protektorate, die nach britischem Verfassungsrecht nicht als Besitz der Krone angesehen wurden. Wollte die Krone in einem Protektorat durch Order in Council gesetzgebende Organe errichten, so bedurfte sie dazu der Zustimmung durch das britische Parlament.[5] Die Zustimmung durch das Parlament wurde nach kurzer Debatte erteilt.[6]
Die neue Verfassung trat am 1.Januar 1947 in Kraft.

B. Die Reglungen der Verfassung von 1946

Die Verfassung beruhte auf folgenden gesetzlichen Grundlagen: "Nigeria (Legislative Council) Order in Council" 1946, Nr. 1370, vom 2. 8. 1946[7] Letters Patent (Governor Colony) vom 10.11.1946, sowie Royal Instructions vom gleichen Tag, sowie Letters Patent (Governor Protectorate) vom 1.12.1946.[8]

---

1) Ezera, S.67;
2) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1922 Nr.1446;
3) a.A. Ezera, S. 67;
4) Die Ermächtigung ergab sich aus dem Settlement Act von 1887, 50 § 31 Vict. c. 54;
5) Foreign Jurisdiction Act 1890, 53 § 54 Vict. c. 37, sec. 1 und 11;
6) Ezera, S. 67;
7) Laws of Nigeria, ed. 1948 Bd. 3, S. 155;
8) Colonial Regulations 1948, Bd. 1, S. 1560.

. Der Gouverneur

ie ausführende Gewalt verblieb im Bereich der Zentralverwaltung ausschließlich beim Gouverneur und seinen Beamten. Neu geregelt wurde das Recht des Gouverneurs, auch ohne Zustimmung des Legislative Council Gesetze zu erlassen. Von diesen sog. "reserved powers" durfte der Gouverneur dann Gebrauch machen, wenn seine Gesetzesvorlagen nicht die Zustimmung des gesetzgebenden Rates fanden, oder eine Einberufung des Legislative Council nicht mehr rechtzeitig möglich war.[1] Die Dringlichkeit des Gesetzes bedurfte einer schriftlichen Begründung durch den Gouverneur, die dem Kolonialministerium zuzuleiten war. Das Vetorecht des Gouverneurs gegenüber von Legislative Council beschlossenen Gesetzen blieb bestehen.[2] Verweigerte der Gouverneur seine Zustimmung (assent), so war das Gesetz dem Kolonialminister vorzulegen, der dann immer noch die Zustimmung erteilen konnte.

Hinsichtlich der Aufgaben und der Zusammensetzung des Executive Council brachte die neue Verfassung keine Veränderungen. Insbesondere wurden keine weiteren Afrikaner in den Rat aufgenommen.[3]

II. Der Legislative Council

Die bedeutendsten Änderungen brachte die neue Verfassung hinsichtlich der Zusammensetzung und des räumlichen Zuständigkeitsbereiches des Legislative Council. Dem neuen Legislative Council gehörten einschließlich des Gouverneurs 45 Mitglieder an. Der Gouverneur gab nur noch bei Stimmengleichheit den Ausschlag (casting vote) stimmte aber im übrigen nicht mehr mit ab.[4]

---

1) Nigeria (Legislative Council) 1946, Nr. 1446, sec. 26;
2) Nigeria (Legislative Council) 1946, Nr. 1446, sec. 27;
3) Im Jahre 1943 waren 3 zusätzliche afrikanische Vertreter in den Executive Council aufgenommen worden. vgl. The Nigeria (Legislative Council) (Amendment) 1941, Nr. 2155;
4) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1946, Nr. 1370, sec. 23.

Dem Rat gehörten 13 "ex officio"-Mitglieder, drei vom Gouverneur ernannte britische Beamte, 24 von den Regionalversammlungen gewählte afrikanische Vertreter und 4 in den Städten Lagos und Calabar direkt gewählte Abgeordnete an.[1] Damit bestand zum ersten Mal im Legislative Council eine Mehrheit afrikanischer Vertreter.
Der räumliche Zuständigkeitsbereich des Legislative Council wurde auf das Nordprotektorat ausgedehnt.[2] Der Rat behielt seine bisherigen Funktionen bei, d.h. er mußte den vom Gouverneur oder von den Mitgliedern des Rates eingebrachten Gesetzesvorlagen zustimmen. Im übrigen hatte er keinen Einfluß auf die britische Verwaltung. Der Gouverneur und seine Beamten bedurften auch nicht seines Vertrauens.

III. Die Regionalversammlungen

Neben der Reform des Legislative Council brachte die neue Verfassung die Einteilung des Landes in Regionen.[3] In jeder der drei Regionen wurde ein sog. "Regional Council" errichtet.[4] In der Nordregion bestand der Rat aus zwei Kammern, dem "Northern House of Chiefs" und dem "Northern House of Assembly". Dem "Northern House of Chiefs" gehörten der Chief-Commissioner der Region, alle Erste-Klasse-Chiefs (Paramount Chiefs), sowie 10 Vertreter der Zweite-Klasse-Chiefs an.[5] Im " Northern House of Assembly" saßen neben dem Senior Resident 18 Beamte der britischen Verwaltung und 20 - 24 von den Wahlkörperschaften der

---

1) Nigeria (Legislative Council) Order in Council 1946, Nr.1370, sec. 6;
2) Nigeria (Legislative Council) Order in Council 1946, Nr.1370, sec. 21;
3) Es wurden die Ost-,West und Nordregion geschaffen;
4) Nigeria (Legislative Council) Order in Council 1946, Nr.1370, sec. 33;
5) In der Nordregion gab es eine feste Rangordnung der Häuptlinge. Der Rang des Häuptling bestimmte sich vor allem nach dem Alter und der Größe des Gebietes.

Native Authorities gewählte Vertreter. Das Wahlverfahren war in den einzelnen Stammesbezirken unterschiedlich geregelt. Während in der Nordregion im Hinblick auf die monarchischen Emirsatsverfassungen ein Zweikammerparlament errichtet wurde, hatten die Regionalversammlungen der Ost- und Westregion jeweils nur eine Kammer. Die Bezeichnung der Regionalversammlungen lautete: "Western House of Assembly" und "Eastern House of Assembly". Bei den Versammlungen gehörte der Chief-Commissioner der Region, 13 Beamte der jeweiligen Provinzialverwaltung, sowie 15 - 18 von den Native Authorities gewählte Vertreter an.[1] Hierbei handelte es sich ausschließlich um Häuptlinge. Insbesondere in der Ostregion (Ibobevölkerung), die schon seit der vorkolonialen Zeit demokratische Herrschaftsformen kannte, wurden die Vertreter im "Eastern House of Assembly" nach einem demokratischen Wahlverfahren gewählt.[2]

Die Regionalversammlungen hatten folgende Funktionen: Sie wählten aus ihren Reihen die 24 afrikanischen Vertreter im Legislative Council.[3] Außerdem hatten sie die Haushaltsvoranschläge ihrer Region zu entwerfen und zu beraten.[4] Eine endgültige Entscheidung über den Haushalt wurde jedoch vom Gouverneur getroffen.

Im übrigen hatten die Regionalversammlungen alle die Region betreffenden Probleme zu beraten. Eine Entscheidung durften sie jedoch nicht treffen. Die Versammlungen durften nur Vorschläge zur Lösung der Probleme machen. Diese mußten dem Gouverneur in Form einer Resolution zugeleitet werden.[5] Ein Gesetzgebungsrecht besaßen die Regionalversammlungen nicht.

---

1) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1946, Nr. 1370, sec. 34 und 35;
2) Despatch from the Governor of Nigeria to the Secretary of State for the Colonies, 6.12.1944, Wheare Appendix VIII, S. 210/211;
3) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1946, Nr. 1370, sec. 8 und 51 a;
4) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1946, Nr. 1370, sec. 51 c;
5) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1946, Nr. 1370, sec. 51 b.

C. Die Verfassung von 1946 und die Entwicklung des Parlamentarismus nach britischem Vorbild

I. Das Verfahren bei der Verfassungsänderung und die Einleitung des Demokratisierungsprozesses

Bei der Entscheidung über die Form der zukünftigen Verfassung folgte das Kolonialministerium ausschließlich den Vorschlägen der Gouverneure Bourdillon und Richard.[1] Der Entwurf der Verfassung wurde zwar vor seiner Verabschiedung durch das britische Parlament dem Legislative Council sowie einigen der traditionellen Herrscher im Norden vorgelegt, diese hatten jedoch keinen entscheidenden Einfluß mehr.[2] Das nigerianische Volk, die politischen Parteien und die Führer der Unabhängigkeitsbewegung wurden nicht um ihre Meinung gefragt. Eine Diskussion über die Verfassung fand in der Öffentlichkeit nicht statt.[3]
Das einseitige Vorgehen der britischen Verwaltung entsprach der während der klassischen Kolonialverwaltung entwickelten Übung, Verfassungen in den Kolonien ohne eine Beteiligung der Bevölkerung zu erlassen.
Vergleicht man das Verfahren mit der in England üblichen Praxis, so ergaben sich kaum Gemeinsamkeiten. Nach der britischen Verfassung, die ein formelles Änderungsverfahren wegen des Fehlens einer geschriebenen Verfassung nicht kennen kann, muß jede geplante Verfassungsänderung zunächst in das Wahlprogramm einer Partei aufgenommen werden und zum Gegenstand der politischen Diskussion während eines Wahlkampfes gemacht werden.[4] Die bei den Generalwahlen siegreiche Partei erhält dann den eindeutigen Wählerauftrag, die Verfassungsänderung im Parlament durchzusetzen bzw. keinen entsprechenden Gesetzesentwurf einzubringen.

---

1) Wheare, S. 168;
2) Odumosu, S. 43;
3) Elias, S. 37; v.Renesse, Krawietz, Bierkämper, S. 377;
4) Loewenstein, Bd. I, S. 47.

Diese Bindung an das Wählermandat (electoral mandate)[1] hat den Rang einer Konventionalregel.[2] Sie stellt sicher, daß das Volk vor jeder Änderung der Verfassung um seine Meinung gefragt wird, und der Wille des Volkes bei der Gesetzgebung respektiert wird.[3] In der Konventionalregel vom Wählermandat kommt die Treuhänderstellung des Parlamentes zum Ausdruck, die bei wichtigen Gesetzen neben dem allgemeinen Mandat einen besonderen Auftrag des Volkes verlangt.[4]

Neben der Kontrollfunktion hat das Wählermandat noch eine weitere Aufgabe. Es dient dazu, dem Bürger die fortschreitende Entwicklung der Verfassung bewußt zu machen.

Die häufige Erwähnung der geplanten Verfassungsänderung durch die Parteipropaganda, die Abgeordneten und die Massenmedien während des Wahlkampfes führt dazu, daß die Problematik des Gesetzes an den Bürger herangetragen wird und dieser unmittelbar in die Auseinandersetzung um die Änderung der Verfassung hineingezogen wird. Die Folge dieser in aller Öffentlichkeit ausgetragenen Diskussion ist, daß viele Bürger zunächst Interesse am politischen Prozess gewinnen und Kenntnisse von ihren verfassungsmäßigen Rechten vermittelt bekommen.[5] Politisches Interesse und Kenntnisse werden dabei zur ersten Stufe eines Demokratisierungsprozesses. Auf einer nächsten Stufe kann dann die unmittelbare Beteiligung des Bürgers am öffentlichen Leben des Staates durch die Ausübung des Wahlrechtes oder Übernahme öffentlicher Ämter erfolgen.[6]

Die ausführliche Diskussion der geplanten Verfassungsänderung fördert auch die Bereitschaft, die Verfassung anzuerkennen, unter ihr zu leben, und sich mit dem Staat und seiner Verfassung zu identifizieren.

---

1) Zum Begriff und zur Entwicklung des "electoral mandate" Jennings, Cabinet Government, S. 467 ff;
2) Jennings, Law and Constitution, S. 157;
3) Das "electorat mandate" bezieht sich nicht nur auf verfassungsändernde Gesetze, sondern auf jede grundlegende gesetzgeberische Maßnahme, Jennings, Cabinet Government, S. 468;
4) Keith, S. 20;
5) Jennings, Cabinet Government, S. 469;
6) vgl. zur allgemeinen Problematik des Demokratisierungsprozesses in Entwicklungsländer, Pfeffer, Entwicklungsländer in soziologischer Sicht, S. 85 ff.

Betrachtet man unter diesen Aspekten das Vorgehen des britischen Kolonialamtes bei der Verfassungsänderung im Jahre 1946, so ist zunächst festzustellen, daß es gesetzmäßig war. Eine Beteiligung des Volkes der Kolonie und des Protektorates war nach sec. 1 und 11 des Foreign Jurisdiction Act von 1890[1], der die Rechtsgrundlage für die Verfassungsänderung bildete, nicht vorgesehen. Die Parteien waren in der britischen Kolonialverfassung noch nicht anerkannt. Der britische Monarch konnte daher die Verfassung durch Order in Council mit Zustimmung des britischen Parlamentes erlassen.[2]

Hinsichtlich der Erfüllung politischer Verpflichtungen aus der doppelten Treuhänderschaft,[3] war das Vorgehen des britischen Kolonialministeriums jedoch zu kritisieren.

Die britische Kolonialverwaltung war auf Grund der doppelten Treuhänderschaft verpflichtet, in Nigeria einen Demokratisierungsprozeß voranzutreiben und die Bevölkerung auf eine aktive Teilnahme am öffentlichen Leben hin zu erziehen.[4] Diese Erziehung sollte es dem Volk ermöglichen, nach der Unabhängigkeit des Landes selbst eine demokratische Regierungsform zu betreiben. Indem die britische Regierung jede Diskussion über die Verfassungsänderung vermied, trug sie dazu bei, daß das Volk weiterhin politisch desinteressiert und unwissend blieb.[5] Es wurde damit dem nigerianischen Volk erschwert, die erste Stufe der Demokratisierung, auf der politisches Interesse und politisches Wissen entwickelt werden, zu erreichen.

Auch führte das einseitige Vorgehen der britischen Regierung dazu, daß die Verfassung von der politisch bewußten Schicht der Afrikaner nicht anerkannt wurde.[6] Die Folge war, daß viele der

---

1) Foreign Jurisdiction Act 1890, 53 & 54 Vivt. c. 37;
2) Keir-Lawson, Cases, S. 415/416;
3) s.o. S. 39;
4) Perham, Native Administration, S. 363;
5) Memorandum on the New Constitution, 27.März 1945;
6) "... the final test of constitutional progress is the extent to which the bureaucratic Leviathan is brought under the influence of public opinion. Until this is done the African will remain with a sense of frustration, not conducive to mutual trust or friendship now or in the future". Davies, Nigerias New Constitution, S. 15.

...tionalistisch gesinnten Nigerianer eine weitere Zusammenarbeit ...t den Engländern verweigerten, und sich eine Reihe der poli...schen Führer der Unabhängigkeitsbewegung nicht mehr als Kandi...daten für den Legislative Council aufstellen ließen.[1]

...I. Das Wahlrecht

...ie neue Verfassung brachte entgegen den Forderungen der Natio...alisten nicht die Einführung des allgemeinen Wahlrechts. Auch ...urden, abgesehen von der Wahl der 4 Abgeordneten in Lagos und ...alabar, keine direkten Wahlen zum Legislative Council zugelas...en.

...ach Auffassung des britischen Kolonialministeriums war ein in...irektes Wahlsystem, das sich der Häuptlingsräte und der Re...gionalversammlungen für die Wahlen zum Legislative Council be...diente, besser geeignet die Wünsche der Bevölkerung darzustel...len, als ein direktes Wahlsystem.[2]

...ieser Auffassung lag die Erkenntnis zugrunde, daß der Einge...borene im Inneren des Landes seinem politischen Interesse und seiner politischen Bildung nach überhaupt nicht bereit und in der Lage war, Entscheidungen zu treffen, die über seine örtli...chen Belange hinausgingen.[3] Die Nationalisten, die die Einfüh...rung des allgemeinen Wahlrechts und die Errichtung eines Zen...tralparlamentes nach britischem Vorbild forderten, übersahen, daß der Bauer und Hirte im Inneren des Landes, der noch fest ...einer Sippe, seinem Stamm und den traditionellen Stammesauto...ritäten verbunden war, sich weder ein solches Parlament vor...stellen, noch ein Interesse für eine nigerianische Nation ent...wickeln konnte.

---

1) NCNC, Memorandum on the New Constitution of Nigeria 27. März 1946, Wheare, S. 177/178; Ezera, S. 81;
2) Proposals for the Revision of the Constitution of Nigeria Cmd.6599, Wheare, Appendix VIII, S.210;
3) Ezera, S. 74.

Im Hinblick darauf, daß die bestehenden Häuptlingsräte und Häuptlingsversammlungen von der einheimischen Bevölkerung als die legitimen Willensbildungsorgane anerkannt wurden, wäre die Einführung demokratischer Institutionen nach europäischem Vorbild auf die Ablehnung durch die öffentliche Meinung gestoßen.[1] Nach den Vorstellungen der Engländer mußten zunächst die bestehenden Häuptlingsverwaltungen modernisiert und den Eingeborenen mehr Mitspracherechte bei der Wahl der Häuptlinge und der Häuptlingsräte eingeräumt werden.[2] Weiterhin war es wichtig, die einzelnen Häuptlinge auch für die Verwaltungsaufgaben zu interessieren, die nicht unmittelbar den Stammesbezirk und die herkömmlichen Aufgaben betrafen.

Die neu geschaffenen Regionalversammlungen bildeten dafür nach Ansicht der Engländer ein geeignetes Mittel. In den Regionalversammlungen hatten die Vertreter der einzelnen Stammesbezirke Gelegenheit, überörtliche Fragen der Verwaltung zu erörtern, wobei die Probleme für die im übrigen nur mit der Verwaltung ihrer Stammesbezirke vertrauten Häuptlinge noch überschaubar blieben.[3] Über die Regionalversammlungen, denen britische Verwaltungsbeamte angehörten, hatten die Engländer die Möglichkeit, auf die Häuptlingsverwaltungen Einfluß zu nehmen, und die Häuptlinge mit einer Demokratie nach britischem Vorbild vertraut zu machen.[4]

---

1) "It ist sometimes overlooked that there already exists in many parts of Nigeria a system of self-government so well adapted to the habits and thoughts of the people that any attempt to break it up and to impose a paper system based on alien thought and custom would be condemned by public opinion", Ansprache des Gouverneurs Richards vor dem Legislative Council, 20.3.1947, vgl. Wheare, Appendix X, S.249;
2) Proposals for the Revision of the Constitution of Nigeria, Cmd. 6599, Ziffer 6;
3) Proposals for the Revision of the Constitution of Nigeria, Cmd. 6599, Ziffer 3;
4) Ezera, S. 71; Perham, Native Administration, S. 361.

Die Einführung eines direkten Wahlsystems und des allgemeinen Wahlrechts hätte die Ausschaltung der bestehenden Häuptlingsräte und eine Entmachtung der Häuptlinge zur Voraussetzung gehabt. Dazu waren die Engländer aber schon deswegen nicht bereit, weil die traditionellen Herrscher loyale Anhänger Englands waren, und man auf sie im Rahmen der indirekten Verwaltung angewiesen war.[1)]
Hinzu kam die Einsicht, daß die Intensität des Demokratisierungsprozesses nicht entscheidend davon abhängig ist, daß von Anfang an nur eine direkte Beteiligung der Bevölkerung am Leben des Staates angestrebt wird.[2)] Auch eine indirekte Beteiligung konnte nach Auffassung des Kolonialministeriums einen hohen Intensitätsgrad der Partizipation am öffentlichen Leben des Staates herbeiführen.[3)]

III. Die Oppositionsrolle der afrikanischen Majorität im Legislative Council

Auf Grund der veränderten Zusammensetzung des Legislative Council verfügten die afrikanischen Vertreter zum ersten Mal über die Mehrheit der Stimmen.[4)] Rechtliche und politische Gründe hinderten jedoch die afrikanischen Vertreter daran, eine der Opposition im englischen Unterhaus vergleichbare Opposition zu betreiben.
Der Gouverneur und seine Regierung konnten nicht zum Rücktritt gezwungen werden, bedurften auch nicht des Vertrauens der Mehrheit der Abgeordneten im Legislative Council. Gesetze, die von der Mehrheit des Hauses abgelehnt worden waren, konnte der Gouverneur auf Grund seiner "reserved powers" erlassen. Gegen vom Legislative Council mit Mehrheit beschlossene Gesetze konnte der

---

1) Colonial no. 464 A, 15.Juli 1950, Despatch of the Colonial Secretary to the Governor of Nigeria;
2) Pfeffer, Entwicklungsländer aus soziologischer Sicht, S. 86;
3) Ezera, S. 74; Elias, S. 37;
4) s.o. S. 84

Gouverneur sein aufhebendes Veto einlegen.
Der afrikanischen Mehrheit stand damit gegenüber der Regierung kein politisches Druckmittel zur Verfügung. Dies galt vor allem für das Steuerbewilligungsrecht. Während in England seit dem frühen Mittelalter der Monarch dem Volk immer wieder Mitspracherechte einräumen mußte, um neue Steuern bewilligt zu bekommen, war die britische Regierung in den Kolonien bei der Erhebung von Abgaben weitgehend von der Zustimmung der eingeborenen Bevölkerung unabhängig. Dies lag daran, daß die direkten Steuern, die England in den Kolonien erhob, niedrig waren. Soweit überhaupt direkte Steuern erhoben wurden, stand das Steueraufkommen zum größten Teil den "Native Authorities" zur Verfügung, die auch für die Eintreibung sorgten. Die eigentlichen Einnahmen Englands ergaben sich aus indirekten Steuern und aus den Überschüssen der staatlichen Handelsgesellschaften (marketingboards). Weitere Einnahmen ergaben sich aus den Steuern, die die großen Handelsunternehmen in England auf die Gewinne aus dem Afrikahandel zahlten.
Abweichend von der Entwicklung in England, wo z.B. Edward I im Jahre 1295 ein Parlament einberufen mußte, weil er Geld für den Krieg gegen Frankreich und Schottland benötigte,[1] abweichend auch von der Entwicklung in den englischen Kolonien in Amerika, wo die Bevölkerung anläßlich der Erhebung einer Stempelsteuer und Teesteuer durch die englische Krone eine Repräsentation ihrer Interessen im englischen Parlament forderte,[2] hatte das Steuerbewilligungsrecht in der nigerianischen Entwicklung bisher kaum eine Rolle gespielt.

---

1) Es handelte sich dabei um das sog. "Model Parliament" Lovell, S. 164;
2) Die Erhebung einer Stempelsteuer (Stamp Act von 1765) führte 1766 zu den ersten Unruhen in Boston. Die Einführung einer Teesteuer (Townshend Act 1770) führte 1773 zum offenen Aufruhr gegen die britischen Soldaten, (die sog. "Boston Tea-Party") und zur Abfassung eines Manifestes, dessen wichtigste Forderung mehr Vertretung im englischen Parlament (no taxation without representation) war (Enzyclopaedia Britannica, Boston, S. 990). Es handelte sich also um ein im englischen politischen System übliches Recht.

Steuergesetze (money bills) durften nach der Verfassung von 1946 nur vom Gouverneur eingebracht werden.[1] Sie konnten vom Legislative Council nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden.[2] Die afrikanischen Vertreter konnten keine Änderungswünsche vorbringen. Verweigerte der Rat seine Zustimmung zu einem Steuergesetz, so konnte der Gouverneur das Gesetz auf Grund seiner "reserved powers" erlassen, soweit er die Dringlichkeit der Steuererhöhung gegenüber dem Kolonialminister begründen konnte.

Anders als in England verliefen auch die Haushaltsdebatten. Der Haushaltsvoranschlag wurde dem Legislative Council nur zur Information vorgelegt. Eine Abstimmung darüber erfolgte nicht.[3] Der Haushalt konnte ebenso wie die Steuergesetze nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden. Die Folge war, daß abweichend von der Praxis in England, wo die Opposition gerade während der Haushaltsdebatte Gelegenheit hat, ihre Kritik an der Regierung vorzubringen,[4] sich wenig Gelegenheit ergab, die Politik des Gouverneurs infrage zu stellen.

Ein weiterer Grund dafür, daß von der afrikanischen Mehrheit im Legislative Council keine wirksame Kontrolle der Regierung zu erwarten war, ergab sich aus dem indirekten Wahlsystem. Die meisten der afrikanischen Vertreter wurden von den Regionalversammlungen gewählt.[5] Die Regionalversammlungen wurden von den Häuptlingsversammlungen gewählt. Über die Aufstellung der Kandidaten für die Wahlen zu den Regionalversammlungen bestimmten allein die Häuptlinge. Vertreter der Parteien, der Unabhängigkeitsbewegung und Angehörige der Intelligenz aus den Städten hatten keine Chancen als Kandidaten aufgestellt zu werden. Die Folge war, daß die afrikanische Mehrheit im Legislative Council sich nur aus den konservativen Häuptlingen zusam-

---

1) Nigeria (Legislative Council) Order in Council, 1946, Nr. 1370, sec. 22;
2) Wheare, S. 135;
3) Wheare, S. 136;
4) Loewenstein Bd.I, S. 292;
5) s.o. S. 85;

mensetzte.[1] Die britische Regierung konnte daher zwar in offiziellen Verlautbarungen erklären, daß die offizielle Majorität nicht mehr bestehe,[2] tatsächlich brauchte sie jedoch von den Häuptlingen keine ernsthafte Kritik ihrer Politik zu befürchten, da die traditionellen Herrscher auf Seiten der britischen Regierung standen und eine Fortsetzung der englischen Verwaltung in ihrem Interesse lag.
Die eigentliche Oppositionsrolle mußte daher, wie schon unter der Verfassung von 1922 von den 4 in Lagos und Calabar direkt gewählten Abgeordneten übernommen werden.

IV. Ergebnis

Die Verfassung von 1946 stellte insofern einen Wendepunkt in der nigerianischen Verfassungsentwicklung dar, als sie die letzte ausschließlich von Beamten des Kolonialministeriums entworfene Verfassung war.
Die Nationalisten wurden bei der Entscheidung über die Form der zukünftigen Verfassung nicht beteiligt. Dies führte dazu, daß sie bei den demokratischen Kräften in der Kolonie auf starke Ablehnung stieß. Mit der neuen Verfassung versuchten die Engländer nicht, dem Land Einrichtungen aufzuzwingen, die der britischen Verfassung entnommen waren. So verzichtete man bewußt auf die Schaffung eines Zentralparlamentes und die Einführung des allgemeinen Wahlrechts nach britischem Vorbild.

---

1) "The true fact is that Chiefs and Native Authorities constitute the majority of the official membership of the House of Chiefs and Assembly in the regions, which form electoral colleges for the Legislative Council", Azikiwe, Speeches, S. 101;
2) Azikiwe, Speeches, S. 100.

e Politik der Engländer ging davon aus, daß die Demokrati-
erung in ihrer Intensität nicht nach dem Grad der formalen An-
herung an die englische Verfassung zu messen sei, sondern daß
auf die realen Partizipationsmöglichkeiten des einzelnen Afri-
ners ankam.[1)]
nter diesem Gesichtspunkt bildeten die bereits bestehenden lo-
len Verwaltungen den geeignetsten Ansatzpunkt, um die Auf-
rksamkeit des Einzelnen auf den in der Entstehung begriffenen
taat zu lenken. Erst wenn die Afrikaner in der örtlichen Ver-
ltung bereit und fähig waren, sich am öffentlichen Leben des
aates zu beteiligen, konnte an die Erweiterung der Befugnisse
er regionalen und zentralen Institutionen gedacht werden.
nächst sollten die neu geschaffenen Regionalversammlungen eine
rbindung zwischen der Lokalverwaltung und der britischen Zen-
ralverwaltung schaffen, über die die Engländer einen Einfluß
f die Häuptlinge nehmen konnten.[2)]
ist es auch zu verstehen, daß man den progressiven Kräften,
r allem den Vertretern der Unabhängigkeitsbewegung keine er-
iterte Repräsentation ihrer Interessen zugestand. Die Forde-
ngen der Unabhängigkeitsbewegung (Parlament, Allgemeines Wahl-
cht, etc.) erschienen den Engländern zu sehr auf die politischen
rhältnisse in den großen Küstenstädten zugeschnitten. Sie
rücksichtigten nicht, daß die Masse der Eingeborenen im In-
eren des Landes politisch weitgehend desinteressiert und unge-
ildet war.

"It is not the Westminster Model but the principles which lie behind it and make it work that I have tried to apply," Despatch from the Governor G.Richards to the Secretary of State for the Colonies, 6.12.1944, Cmd. 6599;
) "In this way a chain of representation would be created from the Legislative Council to the people through the regional Councils and the Native Authorities, and it would be a type of representation, which would fit in naturally with existing institutions, and would be readily intelligible to the peoples themselves". Proposals for the Revision of the Constitution of Nigeria, Cmd. 6599, Ziff.4; Wheare, Appendix VIII, S.210.

Als erfahrene Kolonialbeamte hielten sich die Schöpfer der Verfassung eher an die Lehren von Lord Lugard[1], Lord Haily[2] und Sir Bernard Bourdillon[3], als an die Ideen Rousseau's, Jeremy Bentham's oder John Stuart Mill's.
Es war eine Verfassung, die in erster Linie Ruhe und Ordnung im Land sicherstellen wollte und erst in zweiter Linie eine Demokratisierung anstrabte. Diese Rangordnung entsprach der inneren Einstellung der englischen Kolonialbeamten und Kolonialpolitiker, die ihre Aufgabe in Nigeria zunächst administrativ und dann erst politisch sahen.

---

1) Lord Lugard war von 1914 - 1923 erster General-Gouverneur der Kolonie und des Protektorates von Nigeria. Sein Buch "The Dual Mandate in Tropical Africa" wurde zum Lehrbuch der britischen Kolonialbeamten;
2) Lord Haily, Gouverneur von Tanganyka 1929 - 1936;
3) Sir Bernard bourdillon war von 1935 - 1943 Gouverneur in Nigeria. Auf seinen Vorarbeiten baute die Verfassungsreform von 1946 auf.

Vierter Abschnitt

Die Entwicklung zur Unabhängigkeit

A. Die Verfassungsreform von 1951

I. Der politische Hintergrund

1. Die Entwicklung des Parteiensystems

a) Die Stellung der politischen Parteien in der britischen Verfassung

Das Zweiparteiensystem und die ihm innewohnende Alternierungsdynamik ist das hervorragende Charakteristikum des politischen Prozesses in Großbritannien.[1] Obwohl die wichtigsten Regeln der britischen Verfassung weitgehend auf dem Parteiensystem aufbauen und z.B. das Kabinett und seine Verantwortung gegenüber dem Parlament an das Vorhandensein eines Wechsels von Regierungs- und Oppositionspartei in der Regierung gebunden ist, werden die Parteien in der britischen Verfassung, auch soweit ihre Stellung durch Konventionalregeln geregelt ist, kaum erwähnt.[2] Die einzige positivrechtliche Niederlegung hat das Zweiparteiensystem im Ministers of the Crown Act von 1937[3] gefunden, wonach der Führer der Opposition ein staatliches Gehalt bezieht. Diese Vorschrift wird allerdings als ausreichend angesehen, um das Zweiparteiensystem als in die Verfassung aufgenommen anzusehen.[4] Auch in der britischen Verfassungslehre bleiben die Parteien fast unerwähnt.[5]

---

1) Jennings, Parliament, S. 173;
2) Jennings, Law and Constitution, S. 112/113;
3) 1 Edw. 8 & 1 Geo. 6, c. 38;
4) Hood-Phillips, S.58/59; Loewenstein, Bd.I, S.122;
5) Loewenstein, Bd. I, S. 122, Anmerk. 1.

Geschichtlich geht die Entwicklung des Parteiensystems auf die Zeit nach der Thronbesteigung durch Georg I von Hannover (1714) zurück.[1] Sie ist mit der Entwicklung des Kabinettssystems verknüpft.[2] Die liberalen Staatsdenker des 19.Jahrhunderts, Jeremy Bentham und James Mill, ignorierten die Parteien noch.[3] John Stuart Mill bedauerte das Aufkommen der modernen Parteien, weil er durch die mit der Parteiorganisation verbundene Parteidisziplin als eine Einengung des freien Wählermandates empfand.[4]

Die Entwicklung der modernen Massenparteien von heute und die Konsolidierung eines unverfälschten Zweiparteiensystems geht auf die Zeit nach der zweiten großen Wahlrechtsreform von 1867 zurück. Die neugeschaffenen Wahlkreise in den Städten und die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes machte den Aufbau straff organisierter Parteiorganisationen erforderlich.[5]

Von der Funktion her sind die Parteien die wesentlichen Träger der politischen Willensbildung. Sie stellen das unentbehrliche Bindeglied zwischen der Wählerschaft und den Abgeordneten im Unterhaus und der Regierung dar. Sie ermöglichen in England die Ausübung der Regierungstätigkeit durch die gewählte Minderheit mit Zustimmung der Mehrheit.[6]

b) Die Entwicklung der politischen Parteien in Nigeria

Die ersten politischen Parteien in Nigeria wurden im Jahre 1923 gegründet.[7] Es handelte sich dabei um politische Vereinigungen, die zunächst die Funtion sog. "registration societies" übernahmen.[8] Sie propagierten die Einschreibung

---

1) Zur fruheren Entwicklung vgl. Lovell, S. 377 ff;
2) Jennings, Cabinet Government, S. 14;
3) Birch, S. 114;
4) Birch, S. 114;
5) Loewenstein, Bd.I, S. 126/127;
6) Jennings, Cabinet Government, S. 16/17;
7) s.o. S. 44;
8) vgl. als Parallele dazu bei der Entstehung der Parteien in England die Rechtsstellung der "registration societies" als Vorläufer der englischen Parteien nach der Wahlrechtsreform von 1867 bei Loewenstein, Bd.I, S. 126.

wahlberechtigten Bürger in die Wählerlisten anläßlich der
hlen zum Legislative Council.

Einstellung der britischen Kolonialverwaltung gegenüber
politischen Parteien war abwartend.[1] Eine politische Be-
tigung der Eingeborenen wurde geduldet, soweit sie nicht
versiv war und die britische Kolonialherrschaft nicht in-
age stellte.[2]

Einstellung gegenüber den politischen Parteien entsprach
etwa derjenigen in England während der Herrschaft der
dordynastie. Damals wurde die Parteiung als etwas dem Ge-
nwohl abträgliches angesehen, weil Staat und Krone sich
s eine unfehlbare Einheit betrachteten. Die Geltendmachung
ner abweichenden Meinung und jede Opposition gegenüber
r Regierung wurden als überflüssig, wenn nicht sogar als
aatsgefährdend angesehen.[3]

ne ähnliche Einstellung kennzeichnete auch das Verhältnis
r britischen Kolonialverwaltung zu den nigerianischen Par-
ien bis zum Ende des zweiten Weltkriegs. Die englischen
mten und Politiker waren, ausgehend vom Gedanken der Dop-
lten Treuhänderschaft, überzeugt, daß die Interessen der
völkerung von ihnen am besten wahrgenommen würden, und der
gislative Council das nigerianische Volk ausreichend re-
sentiere.[4] Von einer afrikanischen Opposition auch außer-
lb des Legislative Council und den politischen Parteien er-
rteten die Engländer wenig, weil das Kolonialvolk als po-
tisch unmündig und nicht in der Lage angesehen wurde sei-
Interessen wahrzunehmen.[5]

st durch die Entwicklungen während und nach dem zweiten
ltkrieg und nachdem feststand, daß die Gewährung der Un-
hängigkeit nur noch eine Frage der Zeit war, änderte sich
e Einstellung der Engländer gegenüber den Parteien. Die

) Odumosu, S. 198;
) Odumosu, S. 198;
) Lovell, S. 379; Loewenstein, Bd. I, S. 123;
) Elias, S. 33;
) Hieraus läßt sich auch erklären, warum es dem britischen Gouverneur darauf ankam, bei den Abstimmungen im Legislative Council möglichst Einstimmigkeit zu erzielen, Elias, S. 31.

nationalistischen und auf die Unabhängigkeit des Landes bedachten Parteien lösten sich auf und aus ihnen gingen zwischen 1944 und 1951 die großen Parteien der Regionen hervor.[1)]
Dieses waren in der Ostregion der "National Council of Nigeria and the Cameroons" (NCNC), in der Westregion die "Action Group" (AG) und in der Nordregion der "Northern People's Congress" (NPC).

aa) Der NCNC
Der "National Council of Nigeria and the Cameroons" (NCNC) wurde 1944 gegründet. Er war zunächst kooperativ organisiert. Mitglieder waren politische Parteien, Gewerkschaften und literarische Gesellschaften.[2)] Aus der Sammelbewegung entwickelte sich 1951, nach Zulassung der individuellen Mitgliederschaft, eine politische Partei. Die Überbrückung der Stammesgegensätze, die Integration der nigerianischen Gesellschaft und die Unabhängigkeit Nigerias innerhalb des Commonwealth waren die Ziele der politischen Aktivität der Partei.[3)]
Nach der Verfassungsreform beteiligte sich im Jahre 1951 die Partei an den ersten Generalwahlen zu den Regionalparlamenten und gewann 75 der 84 Abgeordnetensitze im "Eastern House of Assembly"[4)]. In den übrigen Regionen konnte sie die Mehrheit nicht erreichen, bildete jedoch eine starke Opposition. Auch in den folgenden Regionalwahlen erhielt der NCNC in der Ostregion stets die große Mehrheit der Stimmen. Diese Erfolge in der Ostregion und die vergeblichen Bemühungen, in der West- und Nordregion eine Mehrheit der Stimmen zu erringen, förderte innerparteilich die Tendenzen zur Regionalisierung der Partei. So wurde aus dem NCNC, der durch seine

---

1) Zur Entwicklung des nigerianischen Parteiensystems vgl. im einzelnen Odumosu, S. 199 ff; Coleman, S. 266 ff; Kaden, S. 64/71;
2) Kaden, S. 65;
3) Kaden, S. 65;
4) Odumosu, S. 200/201; Sklar, Nigerian Political Parties, S. 35 ff.

Gründungsgeschichte zu einer nichttribalistischen und überregionalen Partei prädestiniert war, allmählich eine Partei mit regionaltribalistischem Kern.[1]
Für die nigerianische Verfassungsentwicklung lag die Bedeutung des NCNC darin, daß mit ihr zum ersten Mal eine Mitgliederpartei aufgebaut wurde.[2] Von der Organisation her war sie jedoch mit den modernen englischen Parteien nicht vergleichbar, weil die einzelnen Ortsgruppen gegenüber der Parteizentrale unabhängig waren.[3] Erst die Gründung von Konkurrenzparteien im Jahre 1951 führte zu einer strafferen Parteiorganisation.

bb) Die AG

Die "Action Group" (AG) wurde 1951 von Mitgliedern der "Nigeria Youth Movement" (NYM)[4] gegründet. Erster Parteivorsitzender wurde Chief Awolowo, später erster Premierminister der Westregion und Gegner von N. Azikiwe, dem ersten Premierminister der Ostregion und Vorsitzenden des NCNC.
Die "Action Group" unterschied sich vom NCNC von Anfang an durch eine straffe Parteiorganisation.[5] Im Gegensatz zum NCNC, der eine überregionale und nationale Partei sein wollte, beschränkte sich die AG zunächst auf die Westregion und versuchte erst später in den übrigen Regionen politischen Einfluß zu gewinnen.[6]
Bereits Ende 1952 verfügte die Partei über 285 örtliche Parteibüros und 50 000 eingeschriebene Mitglieder im ganzen Land.[7]

---

1) Kaden, S. 65;
2) Bei den vorangegangenen Parteien z.B. die "Nigerian National Democratic Party" von 1923 handelte es sich um Honoratiorenparteien;
3) Odumosu, S. 201;
4) s.o.S. 44 ;Odumosu, S. 204;
5) Sklar, S. 102; Kaden, S. 67;
6) Odumosu, S. 205;
7) Odumosu, S. 205.

Die Bedeutung der AG lag für die nigerianische Verfassungsentwicklung darin, daß Nigeria zum ersten Mal über eine Partei verfügte, die zwar regional-tribalistisch orientiert, aber in ihrer Organisation mit den großen englischen Parteien vergleichbar war.

cc) Der NPC

Fast gleichzeitig mit der Gründung der "Action Group" in der Westregion wurde in der Nordregion der "Northern People's Congress" (NPC) gegründet.[1] Der NPC beschränkte sich in seiner politischen Aktivität von Anfang an auf die Nordregion. Auch fehlte der Partei die nationalistische Zielsetzung, durch die die Parteien der Süd- und Westregion geprägt waren.[2]

Im Vordergrund der politischen Zielsetzung stand die Absicht eine regionale Autonomie zu erreichen, ferner die Reform der Emiratsverfassungen und der Schutz der Nordregion vor einer Überfremdung und Beherrschung durch den Süden.[3] Abweichend von der Ost- und Westregion fanden die einheimischen Herrscher und die junge Elite der Nordregion in der Partei eine gemeinsame politische Basis.[4]

In den Wahlen zum Regionalparlament der Nordregion (Northern House of Assembly) gelang es dem NPC wegen seiner guten Verbindungen zu den Emiren, die Mehrheit zu erlangen.[5] In den übrigen Regionalparlamenten war der NPC vertreten, konnte jedoch nie einen großen Stimmenanteil erobern.

---

1) Odumosu, S. 210 f;
2) Kaden, S. 68/69;
3) Odumosu, S. 210;
4) Kaden, S. 70;
5) Dies lag vor allem an dem indirekten Wahlsystem, das es den traditionellen Herrschern ermöglichte, einen Einfluß auf die Kandidatenaufstellung und die Wahlen zu nehmen. Sklar, S. 30.

2) Die Vorbereitung der Verfassungsreform von 1951

Die Verfassung von 1946 war bei den Nationalisten und den Führern der Unabhängigkeitsbewegung auf stärkste Ablehnung gestoßen.[1)]
Eine der ersten Amtshandlungen des neu ernannten Gouverneurs Macpherson (1948-1955) war die Ernennung eines Ausschusses des Legislative Council, der mit der Vorbereitung einer Reform der Verfassung beauftragt wurde. Um die Fehler bei der Vorbereitung der geltenden Verfassung nicht zu wiederholen, sollte auf eine gründliche Befragung des nigerianischen Volkes besonderer Wert gelegt werden.[2)]
Auf Betreiben der Parteien und mit offizieller Unterstützung begann daher 1949 im ganzen Land eine Diskussion über die zukünftige Verfassung, die in der britischen Kolonialgeschichte was die Gründlichkeit und die Zahl der daran Beteiligten betraf, einmalig war.[3)] Die unterschiedlichen Vorschläge der Regionen und Parteien, die auf mehreren Regionalkonferenzen erarbeitet worden waren, dienten als Arbeitsgrundlage für eine Verfassungskonferenz, die Anfang 1950 in Jbadan stattfand.[4)] An der Konferenz nahmen, abgesehen vom Chief-Secretary und dem Attorney-General, nur Afrikaner teil.[5)] Die Konferenz erarbeitete einen Verfassungsentwurf, der, nachdem er durch den Gouverneur und den Legislative Council gebilligt worden war,[6)] dem Kolonialminister vorgelegt wurde.

---

1) s.o.S. 94;
2) "before any change is made it is of the utmost importance to allow adequate time for the expression of the public opinion" Ansprache des Gouverneurs Macpherson vor dem Legislative Council, 17. August 1948, vgl. Legislative Council Debates Nigeria, Vol. II, S. 12-13;
3) vgl. zu den unterschiedlichen Vorschlägen der Regionen Odumosu, S. 58 ff;
4) Elias, S. 38;
5) Odumosu, S. 60; Elias, S. 38;
6) Legislative Council Debates, Nigeria, Vol. IV, 16.September 1950, S. 190-191.

Bis auf einige kleine Änderungen wurde die neue Verfassung in der von der Verfassungskonferenz in Ibadan konzipierten Form vom britischen Parlament verabschiedet. Die neue Verfassung trat am 1.7.1951 in Kraft.

II. Die Reglungen der Verfassung von 1951

Die Verfassung beruhte auf folgenden gesetzlichen Grundlagen: "Nigeria (Constitution) Order in Council" 1951, Nr.1172 vom 22.10.1950,[1] Letters Patent vom 1.12.1950,[2] und Royal Instructions vom 18.4.1951.[3]

1) Die Zentralverwaltung

a) Das House of Representatives

An die Stelle des Legislative Council trat als Gesetzgebungsorgan der Zentralverwaltung das sog. "House of Representatives". Ihm gehörten 6 britische Beamte als sog. "ex officio"-Mitglieder, 6 vom Gouverneur ernannte sog. "special members", sowie 136 von den Regionalparlamenten gewählte Abgeordnete an.[4]

Die 6 "ex officio"-Mitglieder waren der Chief-Secretary, der Attorney-General, der Financial-Secretary und die Lieutenant-Governors der 3 Regionen. Die 6 "special members" waren vom Gouverneur ernannte Vertreter des Handels, der Banken und der Schiffahrt.[5]

Von den 136 Abeordneten wurden 68 von einer Wahlversammlung

---

1) Laws of Nigeria, Bd. 5, S. 46 f;
2) Laws of Nigeria, Bd. 5, S. 107 ff;
3) Laws of Nigeria, Bd. 5, S. 119 ff;
4) Nigeria (Constitution) Order in Council 1951, Nr. 1172, sec. 67;
5) Nigeria (Constitution) Order in Council 1951, Nr. 1172, sec. 68.

(Joint Assembly) beider Häuser des Parlaments der Nordregion gewählt.[1] Je 34 Abgeordnete wurden von den Parlamenten der Ost- und Westregion ("Eastern House of Chiefs" und "Western House of Chiefs") gewählt. Alle 136 Abgeordneten wurden somit indirekt bestimmt.

Abweichend von der vorangegangenen Verfassung, nach der Gesetze ausschließlich vom zentralen Legislative Council erlassen wurden, brachte die neue Verfassung eine Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnis unter die Regionalparlamente und das House of Representatives. Die Kompetenzen der Regionalparlamente wurden enumerativ in der Verfassung aufgeführt.[2] So waren die Regionen u.a. zuständig für die Landwirtschaft, Erziehung, lokale Selbstverwaltung und das Gesundheitswesen. Für alle anderen Sachgebiete war das Zentralparlament zuständig.

Die Zuständigkeitsverteilung konnte jedoch jederzeit einseitig vom Zentralparlament geändert werden.[3] Als Folge dieser Regelung war es dem House of Representatives jederzeit möglich, in die Gesetzgebung der Regionen einzugreifen, falls dies für die Durchsetzung der Politik der Zentralverwaltung nötig erschien und falls eine einheitliche Regelung für ganz Nigeria wünschenswert erschien. Da das Zentralparlament jedoch für den überwiegenden Teil der Sachgebiete die Kompetenz hatte und daher ohnehin schon überlastet war, kamen Eingriffe in die Zuständigkeit der Regionen in der Praxis nur selten vor.[4]

Das Gesetzgebungsverfahren, sowie der äußere Ablauf der Debatten ähnelten stark dem des britischen Unterhauses.[5] Eine

---

1) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 60;
2) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 92;
3) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 81;
4) Ezera, S. 145;
5) vgl. Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 78 u. 79.

unmittelbare Verweisung auf die Geschäftsordnung des Londoner Parlaments fand sich in der Verfassung jedoch nicht. Gesetze wurden nach 3 Lesungen vom Gouverneur erlassen.[1] Die Einleitungsformel lautete: "with the advice and consent of the House of Representatives".[2]
Die Fragestunde (question hour) entsprach in ihrem Ablauf der des britischen Parlamentes.
Das Amt des "Speakers" kannte die nigerianische Verfassung noch nicht. Die Aufgaben des "Speakers" wurden vom Parlamentspräsidenten wahrgenommen. Parlamentspräsident war nach der Verfassung der Gouverneur.[3] Er ernannte den Chef seiner Kanzlei zu seinem ständigen Vertreter.[4] Die Anordnung der Sitze ähnelte der des englischen Unterhauses. Die Regierung, d.h. der Gouverneur und der Council of Ministers, saßen den 136 Abgeordneten gegenüber. Diese Ähnlichkeit mit dem britischen Unterhaus war jedoch nur äußerlich, da die Abgeordneten, als Vertreter der Regionalparlamente, keine in sich geschlossene Opposition bildeten, und es innerhalb des House of Representatives keine Gliederung in Mehrheits- und Oppositionspartei gab.[5] Folglich fehlte es auch an den Party-Whips und einer Parteidisziplin der Abgeordneten.

b) Der Council of Ministers

An die Stelle des Executive Council trat nach der neuen Verfassung ein sog. "Council of Ministers".[6] Damit wurde die exekutive Gewalt entscheidend reformiert.
Dem Ministerrat gehörten neben dem Gouverneur 6 britische Beamte und 12 afrikanische Minister an. Die 6 "ex officio"

---

1) sec. 80;
2) sec. 81;
3) Ezera, S. 141;
4) Ezera, S. 141, Anmerk. 2;
5) Ezera, S. 141;
6) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 146.

Mitglieder waren der Chief Secretary, der Attorney General, der Financial Secretary, sowie die Lieutenant-Governors der 3 Regionen.[1)]

Die 12 afrikanischen Minister mußten Abgeordnete des House of Representatives sein. Da das House of Representatives aus Mitgliedern der Regionalparlamente bestand, waren die Minister zugleich Abgeordnete in den Parlamenten ihrer Heimatregion. Jede der 3 Regionen stellte 4 Minister im Council of Ministers. Sie wurden durch den Gouverneur auf Vorschlag des Lieutenant-Governors der Region ernannt.[2)] Letzterer war an die Vorschläge der Mehrheitspartei im Regionalparlament gebunden. Damit wurden die afrikanischen Minister der Zentralregierung von den Regionalparlamenten bestimmt, obwohl Nigeria über ein Zentralparlament verfügte.

Die Minister konnten vor Ablauf der Legislaturperiode vom Gouverneur abberufen werden. Voraussetzung war ein Mißtrauensvotum des House of Representatives für das eine 2/3 Mehrheit vorgeschrieben war.[3)] Diese Regelung galt jedoch nicht für die "ex officio"-Mitglieder des Council of Ministers.[4)]

Abweichend vom Executive Council der vorangegangenen Verfassungen, der nur beratende Funktionen hatte, war der Council of Ministers ein Entscheidungsorgan, mit dem der Gouverneur seine Maßnahmen abzustimmen hatte. Der Gouverneur hatte dem Rat alle wichtigen Angelegenheiten zur Entscheidung vorzulegen und war an die Weisungen, die in Form eines Beschlusses ergingen, gebunden. Der Council of Ministers war daher von der Verfassung her, das wichtigste Entscheidungsorgan neben dem House of Representatives.[5)]

---

1) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 147;
2) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 150, und 151;
3) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 154, vgl. auch Odumosu, S. 177;
4) Odumosu, S. 177; Elias, S. 56;
5) "The principal instrument of policy in and for Nigeria", vgl. Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, sec. 146.

Die afrikanischen Mitglieder des Council of Ministers wurden, obwohl ihre offizielle Bezeichnung "Minister" lautete nicht Ressortchefs von Verwaltungsabteilungen der Zentralverwaltung. Sie wurden nur den Abteilungsleitern der einzelnen Fachbereiche der englischen Kolonialverwaltung beigeordnet.[1] Innerhalb ihrer Verwaltungsabteilung hatten sie keine eigene Entscheidungsbefugnis.[2] Die Minister waren nur berechtigt, sich über die Maßnahmen ihrer Verwaltungsabteilung zu informieren und Vorschläge zu machen. Sie trugen gegenüber dem Parlament keine Verantwortung für ihren Fachbereich, mußten aber vor allem während der Fragestunden im Parlament Auskünfte über ihre Verwaltungsabteilung erteilen.[3]
Mit der Aufnahme afrikanischer Minister in das höchste Exekutivorgan Nigerias wurden gleichzeitig die ersten Schritte für die Afrikanisierung der Verwaltung getan. Zu diesem Zweck wurde eine "Public Service Commission" geschaffen, die der Gouverneur bei allen Einstellungen, Beförderungen und Entlassungen, anzuhören hatte. Der Gouverneur war jedoch an die Entscheidungen des Ausschusses nicht gebunden.[4]

2) Die Regionalverwaltungen

a) Die Regionalparlamente

Die Regionalversammlungen, die schon unter der Verfassung von 1946 errichtet worden waren, damals aber nur eine beratende Funktion hatten, erhielten nach der neuen Verfassung ein eigenes Gesetzgebungsrecht.[5] Der Katalog über die Zuständigkeit der Regionalparlamente war im Anhang der Verfas-

---

1) Elias, S. 56; Arikpo, S. 677;
2) Arikpo, S. 678;
3) Elias, S. 56;
4) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172; sec. 169;
5) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 92.

sung aufgeführt.[1] Die Gesetze bedurften der Zustimmung des Lieutenant-Governors der Region, des Council of Ministers sowie des Gouverneurs der Zentralregierung.[2] Wurde ein Gesetz vom Council of Ministers beanstandet, konnte es zur erneuten Beratung an das Parlament der Region zurückverwiesen werden.[3] Zusammen mit dem Recht des Zentralparlamentes die Gesetzgebungszuständigkeit der regionalen Parlamente einseitig zu ändern, führte dies Verfahren zu einer starken rechtlichen Abhängigkeit der regionalen Legislative vom Zentralparlament. Da im Zentralparlament und im Council of Ministers auf Grund des indirekten Wahlrechtes Abgeordnete der Regionalparlamente saßen, konnte es jedoch in der Praxis zu schwerwiegenden Eingriffen des Zentralparlamentes in die Gesetzgebung der Regionalparlamente nicht kommen, da die Abgeordneten des House of Representatives entsprechend den Weisungen ihrer Heimatparlamente abstimmten.

b) Die Executive Councils der Regionen

Mit der neuen Verfassung wurden erstmalig in den Regionen Executive Councils errichtet.[4]

Den Räten gehörten der Lieutenant-Governor der Region, der Civil-Secretary, der Financial-Secretary sowie 2 weitere britische Beamte an. Außerdem saßen 9 vom jeweiligen Regionalparlament gewählte afrikanische Minister mit im Rat.[5] Sie wurden vom Lieutenant-Governor auf Vorschlag des Parteiführers der stärksten Partei im Parlament ernannt. Die Ernennung bedurfte der Bestätigung durch das Regionalparlament.

Wie in der Zentralverwaltung waren die afrikanischen Minister nicht verantwortliche Leiter einer Behörde, sondern nur dem

---

1) vgl. Schedule I, sec. 92;
2) Ezera, S. 145; Elias, S. 40;
3) Elias, S. 40;
4) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 72;
5) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 72.

britischen Ressortleiter der Regionalverwaltung beigeordnet. Die afrikanischen Minister hatten daher nur insofern, als sie gemeinsam im Rat abstimmten und dem Lieutenant-Governor Weisungen erteilten, eine eigene Entscheidungsbefugnis.
Die Kompetenzen der Regionalverwaltungen erstreckten sich auf die Sachbereiche, für die die Regionen auch die Gesetzgebungsbefugnis hatten. Insoweit als der Katalog der Kompetenzen einseitig von der Zentralverwaltung geändert werden konnte, änderte sich auch die Verwaltungszuständigkeit der Regionen.

III. Die Verfassungsreform von 1951 und die Entwicklung eines nigerianischen Kabinetts.

Die bedeutendste Änderung brachte die Verfassungsreform von 1951 mit der Ablösung des Executive Council durch den Council of Ministers. Dadurch wurde der seit Beginn der britischen Herrschaft in Nigeria bestehende Executive Council mit ausschließlich beratender Funktion erstmalig in einen Rat mit politischen Entscheidungsbefugnissen umgewandelt.
Im Hinblick darauf, daß es nach 1950 nicht mehr darum ging, ob Nigeria die Unabhängigkeit zu gewähren sei, sondern darum, wie die zukünftige Verfassung zu gestalten sei, gewinnt die Frage an Bedeutung, welche Vorstellungen der Reform zugrunde lagen, und ob die Einführung eines Kabinetts nach britischem Vorbild geplant war. Da das britische Kolonialministerium immer wieder behauptete,[2] beim Council of Ministers handele es sich um ein Kabinett, ist festzustellen, inwieweit bereits ein dem britischen Kabinett nachgebildetes Kabinett vorlag, oder ob es sich nur um ein kabinettsähnliches Gremium handelte.

---

1) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 75 und 77;
2) Azikiwe, Speeches, S. 100.

1) Das britische Kabinettssystem

Die Entwicklung des Kabinettssystems in England, d.h. die Trennung von Regierung und Kabinett auf der einen Seite und dem Parlament auf der anderen Seite, ist das Ergebnis einer jahrhundertelangen Auseinandersetzung zwischen Krone und Parlament.[1)]

Neben der Entwicklung der Representativtechnik ist der Begriff der politischen Verantwortlichkeit des oder der Machtträger gegenüber einem oder mehreren Machtträgern, also der Grundsatz der geteilten und damit kontrollierten Machtausübung, einer der wichtigsten Grundfaktoren der Umwandlung des Machtstaates in den Verfassungsstaat gewesen.[2)]

Die ersten kabinettsähnlichen Gremien entstanden während der Herrschaft Heinrich VIII.[3)] Der mit Beamten und Anhängern des Königs besetzte Kronrat (ordinary council) war im Laufe der Zeit so groß geworden, daß er als Beratungsorgan des Königs zu schwerfällig wurde. Der König berief daher von Zeit zu Zeit einen inneren Rat (privy council) ein, der sich aus dem König besonders ergebenen Beamten zusammensetzte. Später empfing der König täglich nur noch einige auserwählte Mitglieder des "Privy Council" in seinen Privatgemächern (cabinet).[4)] Während der "Privy Council" und der "Ordinary Council" nur bei besonderen Anlässen zusammengerufen wurden.

Die Entwicklung des Wesensgehalts des heutigen britischen Kabinettssystems, die Abhängigkeit und Verantwortlichkeit des Kabinetts gegenüber dem Parlament sowie die Möglichkeit, diese Verantwortlichkeit rechtlich und politisch zu realisieren, geht auf die Glorious Revolution von 1688 zurück.[5)] Die Verselbstständigung des Kabinetts gegenüber dem Monarchen, und

---

1) Lovell, S. 438 f.; Hood-Phillips, S. 226 f;
2) Loewenstein, Bd. I, S. 423;
3) Lovell, S. 439;
4) Lovell, S. 439; Jennings, Cabinet Government, S. 210;
5) Lovell, S. 440.

Die Entwicklung zum wichtigsten Führungsgremium neben dem Parlament, ergaben sich nach 1714 durch die häufige Abwesenheit König Georg I von Hannover, der sich meist in Deutschland aufhielt. Da der König, der die englische Sprache schlecht beherrschte und so den Kabinettssitzungen sowieso kaum folgen konnte, die meiste Zeit in Hannover residierte war das Kabinett gezwungen, die Sitzungen ohne den König abzuhalten. Dies hatte zur Folge, daß sich das Kabinett als ein vom König unabhängiges Führungsgremium entwickeln konnte.[1)]
Etwa zur selben Zeit wurde auch die selbstständige Verantwortung des Kabinetts gegenüber dem Parlament durchgesetzt und als Konventionalregel konstitutionalisiert.[2)]
Die Zeit nach der Wahlrechtsreform von 1832 brachte zur Regel der ministeriellen Verantwortlichkeit noch die Konventionalregel des parteihomogenen Kabinetts. Diese verlangt, daß das jeweilige Kabinett in seiner Politik von der Mehrheit bzw. der Mehrheitspartei getragen werden muß und in seinem Bestand von dieser Mehrheit abhängig ist.[3)]
Das heutige Kabinett besteht aus etwa 20 Ministern, die unter der Führung des Premierministers eine gemeinsame Politik betreiben und nächst dem Parlament das höchste politische Entscheidungsgremium darstellen.[4)] Nicht alle Mitgleider des Kabinetts verwalten ein eigenes Ressort, genauso wie nicht alle Minister der Regierung (Government) Kabinettsrang haben. Welcher Leiter eines Ministeriums dem Kabinett angehört regelt ein Gesetz.[5)]
Nach der britischen Verfassung hat das Kabinett die folgenden Aufgaben:[6)]

---

1) Lovell, S. 441; Hood-Phillips, S. 227;
2) Jennings, Cabinet Government, S. 124/125; Loewenstein Bd. I. S. 423;
3) Jennings, Cabinet Government, S. 14/15; Birch, S. 13;
4) Hood-Phillips, S.231;
5) Ministers of the Crown Act, 1937, 1 Edw. 8 & 1 Geo 6, c 3;
6) Report of the Maschinery of Government Committee, Cd 9230/1918, S. 5.

a) Es formuliert und beschließt endgültig die gegenüber dem Parlament zu vertretende Politik und setzt für alle Minister Richtlinien für die Verwaltung der einzelnen Ressorts.
b) Es übt die oberste Exekutivgewalt im Staat aus. Bei ihm liegt die Staatsführung, die in Einklang mit der Politik der Mehrheit im Parlament gebracht werden muß.
c) Es koordiniert die Aufgaben der Ministerien und gleicht die Interessen der einzelnen Minister aus.

Alle Entscheidungen des Kabinetts sind Kollektiventscheidungen, an die alle Mitglieder des Kabinetts gebunden sind. Es besteht die nicht ausnahmslos durchgeführte Regel, daß das was vom Kabinett beschlossen worden ist, alle Mitglieder bindet, selbst dann, wenn sie nicht bei der Beschlussfassung anwesend waren.[1] An die Kabinettssolidarität werden hohe Anforderungen gestellt. Bindend nur bis auf eine Ausnahme ist, daß ein Kabinettsmitglied seine abweichende Meinung in der Öffentlichkeit nicht mehr kundtun darf, wenn es im Kabinett überstimmt worden ist.[2] Verstößt es gegen diese Regel riskiert es den Ausschluß aus dem Kabinett. Nur mit Hilfe der strengen Kabinettsdisziplin wird erreicht, daß das Kabinett nach außen hin als das in sich geschlossene oberste Koordinierungs- und Führungsteam auftreten kann, das das englische Volk gewohnt ist.[3]

Ein wesentliches Merkmal des heutigen britischen Kabinettssystems ist die Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament. Sie besteht in der Kollektivverantwortlichkeit sowie in der Einzelverantwortlichkeit der Minister.[4] Der Begriff der ministeriellen Verantwortlichkeit umfaßt sowohl die rechtliche wie die politische Verantwortung gegenüber dem Parlament und der Wählerschaft.[5]

---

1) Jennings, Cabinet-Government, S. 257/258;
2) Eine Ausnahme besteht für den Fall, daß noch keine abschließende Entscheidung vorliegt. Vgl. zum Begriff der "open question" Jennings, Cabinet Government, S. 258;
3) Jennings, Cabinet Government, S. 210;
4) Zum Verhältnis von Kollektiv- und Einzelverantwortlichkeit vgl. Jennings, Cabinet Government, S. 124/125;
5) Dicey, S. 321.

Soweit der Begriff sich auf die rechtliche Verantwortung bezieht entstammt er dem Fundamentalrechtssatz des englischen Verfassungsrechts, daß der König nicht haftbar gemacht werden kann.[1)]

Als Folge dieses Grundsatzes muß jeder legislative oder exekutive Akt (Order in Council, Royal Warrant, Royal Proclamation) durch den zuständigen Minister im Namen der Krone erlassen werden, wobei die Befugnis des Ministers durch die Benutzung des königlichen Siegels nachgewiesen wird.[2)] Rechtlich wird damit der Inhaber eines Thronamtes für die im Namen der Krone vorgenommenen Handlungen verantwortlich gemacht. Die Sanktion gegen eine Rechtsverletzung durch einen Minister bestand früher in der Ministeranklage (Impeachment), die jedoch oft zur Verfolgung mißliebiger Politiker mißbraucht wurde und daher 1805 zum letzten Mal erhoben wurde.[3)] Heute ist die Staats- und Ministerhaftung im "Crown Procedings Act" von 1947 geregelt.[4)] Zu trennen von der rechtlichen Verantwortung ist die politische, die in Konventionalregeln ihren Niederschlag gefunden hat.[5)]

Danach muß jeder Minister die Politik seines Ressorts bezw. das Kabinett seine Politik gegenüber dem Parlament verantworten.

Die Mittel zur Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit sind Abstimmungen im Parlament, z.B. die Abstimmung über ein Mißtrauensvotum oder über ein wichtiges Gesetz. Erleidet die Regierung bei der Abstimmung über ein Gesetz eine Niederlage, so geht die neuere Konvention dahin, daß ein Rücktritt nur dann zu erfolgen hat, wenn das Gesetz vorher als für die Regierungspolitik wichtiges Gesetz erklärt[6)] worden ist.[7)] Die

---

1) "The King can do no wrong", vgl. Keir-Lawson, S. 215;
2) Thomas v. Queen (1874), Keir-Lawson, S.231;
3) Dicey, S. 323;
4) 10 & 11 Geo. 6, c 44;
5) Dicey, S. 321;
6) Die Entscheidung darüber trifft der Speaker;
7) Der Rücktritt bleibt eine Frage der politischen Taktik. Jede Abstimmungsniederlage führt zu einem Verlust an Prestige, Jennings, Cabinet Government, S. 459.

Niederlage der Regierung im Unterhaus ist die Manifestation des Mißtrauens des Parlamentes und das logische Korrelat der Kabinetts- und Ministerverantwortlichkeit. Historisch und verfassungspolitisch ist damit die Ministerverantwortlichkeit der Angelpunkt des britischen Parlamentarismus.

2) Der Council of Ministers und das britische Kabinettsystem

Nach sec. 146 der Verfassung von 1951 war der Council of Ministers das wichtigste politische Führungsinstrument in Nigeria.[1] Die Bestimmung erweckte den Anschein, als ob dem Rat eine ähnliche Bedeutung zukam wie dem britischen Kabinett.[2] Rechtliche und politische Gründe führten jedoch dazu, daß in den wichtigen Angelegenheiten der Gouverneur und seine Beamten weiterhin selbstständig entscheiden konnten.
Der Gouverneur war zwar nach der Verfassung verpflichtet, alle seine Maßnahmen mit dem Council of Ministers abzustimmen. Nach der Verfassung durften die afrikanischen Minister jedoch im Rat nur diejenigen Angelegenheiten zur Diskussion und Entscheidung stellen, die in den Zuständigkeitsbereich ihrer Verwaltungsabteilung fielen.[3]
Eine Reihe der afrikanischen Minister war überhaupt keiner Verwaltungsabteilung beigeordnet. Die übrigen gehörten nur relativ unwichtigen Ressorts an.[4]
Die Folge war, daß die afrikanischen Minister in den wichtigen Fragen nicht wirklich mitentscheiden konnten, weil sie nicht berechtigt waren, die wirklich wichtigen Angelegenheiten

---

1) "The principal instrument of policy in and for Nigeria", Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 146;
2) "... the final determination of the policy to be submitted to Parliament" Report of the Maschinery of Government Committee, Cd. 9230/1918, S. 5;
3) "... introducing in the Council of Ministers matters concerning their subject or subjects", Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 162 II;
4) Ezera, S. 142 Anmerk.3.

im Rat zur Diskussion zu stellen, und weil ihnen, soweit der Gouverneur über Maßnahmen abstimmen ließ, oft die nötige Sachkenntnis und der Einblick in das betreffende Ressort fehlte.

Zu einem dem britischen Kabinett vergleichbaren Führungsteam konnte sich der Council of Ministers wegen der Parteienkonstellation in House of Representatives nicht entwickeln. Da alle 3 Regionalparlamente ihre Abgeordneten im House of Representatives wählten, gab es im Zentralparlament keine Gliederung nach Parteien (Mehrheitspartei und Oppositionspartei) sondern nur nach Regionen. Die Minister waren daher nicht von einer Mehrheitspartei im Zentralparlament, sondern von der Mehrheitspartei ihrer Heimatregion abhängig. Da jede der 3 Regionen 4 Minister stellte, wurde der Rat zu einer Interessenvertretung regionaler Interessen, nicht jedoch zu einem in sich geschlossenen Führungsteam. Mangelnde Kabinettssolidarität und Kabinettsdisziplin der afrikanischen Minister, der fehlende Rückhalt bei einer Mehrheitspartei im House of Representatives, sowie die Interessengegensätze der Regionen, die bei den Sitzungen des Rates offen zutagetraten, ließen die Entstehung eines dem englischen Kabinett vergleichbaren Führungsteams nicht zu.

Nach der britischen Verfassung hat das Kabinett die Aufgabe, dem Willen der Mehrheit im Parlament Geltung im Bereich der Exekutive zu verschaffen.[1] Der einzelne Minister ist verpflichtet, die vom Kabinett beschlossene Politik innerhalb seines Ressorts durchzusetzen.[2] Nach sec. 162 III der nigerianischen Verfassung hatten die afrikanischen Minister die Ausführung der Beschlüsse des Council of Ministers in den Verwaltungsabteilungen, denen sie beigeordnet waren, zu

---

1) "The supreme control of the national executive in accordance with the policy prescribed by Parliament", Report of the Maschinery of Government Committee, Cd. 9230/1918, S. 5;

2) Jennings, Cabinet Government, S. 256/257.

überwachen.[1] Im Unterschied zur britischen Verfassung, nach der der Minister in seinem Ressort die Entscheidungsbefugnis hat, waren die afrikanischen Minister des Council of Ministers nicht berechtigt den Beamten ihrer Ressorts Weisungen zu erteilen.[2] Die Minister hatten nur die Möglichkeit die Ausführung des Kabinettsbeschlusses bei dem zuständigen britischen Beamten anzuregen. Wenn sie damit keinen Erfolg hatten, blieb ihnen noch die Möglichkeit beim Gouverneur vorstellig zu werden oder das Parlament zu informieren.

Nach der britischen Verfassung hat das Kabinett die Aufgabe, die Ziele und Vorstellungen der verschiedenen Ressorts zu koordinieren.[3]

Diese Aufgabe wurde in den Anfängen des britischen Kabinetts vom First Lord of the Treasury wahrgenommen.[4] Er und sein parlamentarischer Staatssekretär hatten die unterschiedlichen Ziele der Minister in Einklang zu bringen und zu versuchen, für die Politik und die Ausgabenwünsche der Minister im Parlament eine Mehrheit zu finden. Der First Lord of the Treasury war daher auch in der Regel der Premierminister. Er stellte die Verbindungen zwischen der Krone, den Ministern und dem Parlament her.[5]

Die Koordinationsfunktion des britischen Kabinetts hat sich in neuerer Zeit vor allem nach den Kriegen weiterentwickelt. So führte z.B. das nicht aufeinander abgestimmte Vorgehen der Admiralität, des Kriegsministeriums, des Kolonialministeriums und des Außenministeriums während des Burenkrieges (1899-1902) zu schweren Verlusten der Engländer. Als deren

---

1) "... when a decision had been taken in the Council of Ministers, ensuring in association with the appropriate official that effect is given to the decision", Nigeria (Constitution) Order in Council, 1951, Nr. 1172, sec. 163;
2) Ezera, S. 144; Arikpo, S. 702;
3) "the continous co-ordination and delimitation of the authorities of the several Departments of State", Report of the Maschinery of Government Committee, Cd. 9230/1918, S. 5;
4) Jennings, Cabinet Government, S. 125;
5) Jennings, Cabinet Government, S. 125.

Folge wurde 1904 ein Kabinettsausschuß berufen,[1] der im Fall eines späteren Krieges das Vorgehen der einzelnen Minister koordinieren sollte.[2] Derartige Kabinettsausschüsse gibt es heute für die unterschiedlichsten Aufgaben. Sie werden als ständige Ausschüsse oder nach Bedarf (ad hoc) errichtet[3] und unterstehen unmittelbar dem Premierminister. In Nigeria oblag es dem Gouverneur, die Ziele und Maßnahmen der einzelnen Verwaltungsabteilungen innerhalb des Councils of Ministers in Einklang zu bringen. Er wurde dabei von den afrikanischen Ministern unterstützt, die jedoch andererseits wegen ihrer mangelnden Entscheidungsbefugnis nicht den Leitern der Verwaltungsabteilungen Weisungen erteilen konnten. Soweit der Rat Beschlüsse faßte, waren die britischen Beamten an diese Weisungen gebunden. Zugleich mit dieser interministerellen Ausgleichsfunktion des Council of Ministers und durch diese wirkte der Rat als Organ des Ausgleichs zwischen den Interessen der Regionen, da jede Region durch 4 Minister vertreten war.

3) Ergebnis

Die Gegenüberstellung des Council of Ministers mit dem britischen Kabinett ergibt, daß mit der Verfassung von 1951 ein Kabinettssystem nach britischem Vorbild nicht eingeführt wurde.
Der Rat hatte zwar nicht mehr nur eine beratende Funktion wie der Executive Council der Verfassung von 1946, es fehlte jedoch an der Entscheidungsbefugnis und Ressortverantwortlichkeit des einzelnen Ministers, die für das britische Ka-

1) Committee of Imperial Defence, heute Defence Committee;
2) Jennings, Cabinet Government, S. 125;
3) Hood-Phillips, S. 234.

binett charakteristisch ist. Die mangelnde Parteihomogenität des Rates und die Abhängigkeit der afrikanischen Minister von der Mehrheitspartei ihrer Heimatregion führten dazu, daß sich die Minister in erster Linie als Vertreter ihrer Regionen betrachteten. Kabinettssolidarität und Kabinettsdisziplin, wie sie das britische Kabinett kennt, waren unter diesen Umständen kaum zu entwickeln. Der Rat war daher entgegen dem Wortlaut der Verfassung nicht als das wichtigste und entscheidende Führungsinstrument der Kolonie und des Protektorates anzusehen.

Im Hinblick auf die zukünftige Verfassungsentwicklung bedeutete der Rat einen Fortschritt, weil zum ersten Mal Afrikaner in einem Exekutivorgan mitbestimmen konnten. Der Council of Ministers stellte eine Übergangslösung dar. Mit ihm wurden die Grundlagen für den Aufbau eines Kabinettssystems nach britischem Vorbild gelegt. Vorläufig verblieb jedoch die Entscheidungsbefugnis beim Gouverneur und seinen Beamten.

Für die afrikanischen Politiker brachte der Council of Ministers die Möglichkeit sich mit den Regierungsgeschäften vertraut zu machen, ohne sofort die volle Entscheidungsbefugnis und die Verantwortung gegenüber dem Parlament übernehmen zu müssen.

Die fehlende Entscheidungsbefugnis der afrikanischen Minister wurde von den Nationalistenführern heftig kritisiert.[1] Die von den Engländern gewählte Lösung stellte jedoch im Hinblick auf die Unerfahrenheit der afrikanischen Politiker einen pragmatisch nützlichen Kompromiß dar.

---

1) Ezera, S. 145; Azikiwe, Speeches, S. 117 ff.

B. Die Verfassungsreform von 1954

I. Der politische Hintergrund

1) Die Parteien

Wie oben[1] bereits dargelegt wurde, gab es in Nigeria nach 1950 drei große Parteien. Keiner der Parteien gelang es jedoch in allen Regionen eine Mehrheit der Stimmen zu erreichen. Immerhin gelang es dem "National Council of Nigeria and the Cameroons" (NCNC), der Ibopartei der Ostregion, bei den Wahlen zu den Regionalparlamenten im Jahre 1951 35 der 80 Sitze im Parlament der Westregion zu erringen.[2]
Trotz dieser Ansätze zur Bildung einer überregionalen Partei verstärkte sich in den folgenden Jahren die Tendenz zu rein regional- und stammesorientierten Parteien.[3] Der Grund dafür lag darin, daß, nachdem die Unabhängigkeit des Landes nicht mehr in weite Ferne gerückt war, der Kampf um die Frage sich verstärkte, welche Region und welche Partei in das von den Engländern hinterlassene Machtvakuum eintreten würde.[4] Vorher hatte der gemeinsame Kampf um die Unabhängigkeit als integrierender Faktor zwischen den Regionen gewirkt. Nachdem das Ziel fast erreicht war, brachen die starken Gegensätze zwischen den Regionen wieder auf.

2) Das Verhältnis von Regional- und Zentralregierung

Die oben beschriebene Parteienkonstellation führte dazu, daß sich die politische Entscheidung mehr und mehr auf die

---

1) s.o.S. 98/99;
2) Kaden, S. 65;
3) Odumosu, S. 219;
4) Azikiwe, Speeches, S. 128/129.

Regionalparlamente verlagerte.[1]
Die Vorsitzenden der 3 großen Parteien und einflußreichsten Politiker des Landes[2] zogen es daher vor, die Führung ihrer Parteien in der Region zu übernehmen, statt sich um einen Sitz im Zentralparlament oder um eine Ministeramt im Council of Ministers zu bemühen.[3] Die Abwesenheit der politischen Führer des Landes in der Zentralverwaltung schwächte deren Autorität. Sie führte dazu, daß der Council of Ministers sich mehr und mehr zu einem Befehlsempfänger der regionalen Exekutive entwickelte.[4] Damit war das Ziel der Verfassung, eine starke Zentralgewalt zu schaffen, nicht erreicht.

3) Die Verfassungskrisen der Jahre 1953 und 1954

Die Kritik an der Verfassung von 1951 setzte schon bald nach deren Inkrafttreten ein. Sie richtete sich vor allem gegen die Stellung der afrikanischen Minister im Council of Ministers. Die Führer der Parteien verlangten eigene Entscheidungsbefugnisse für die afrikanischen Minister.[5] Anlaß zu diesen Forderungen bildete die Entwicklung im Nachbarland Ghana, wo schon 1951 afrikanische Minister mit eigener Ressortverantwortlichkeit zugelassen worden waren.[6]
Bevor eine Reform der Verfassung eingeleitet werden konnte, kam es 1953 und 1954 zu zwei schweren Verfassungskrisen, die einen Zusammenbruch der Verfassung zur Folge hatten.

---

1) Ezera, S. 154/155;
2) Dieses waren Dr. Nnamdi Azikiwe, Vorsitzender des NCNC Chief Obafemi Awolowo, Vorsitzender der AG, und Mallam Ibrahim Sardauna von Sokoto, Vorsitzender des NPC;
3) Ezera, S. 154;
4) Arikpo, S. 701;
5) Azikiwe, Speeches, S. 122;
6) Ezera, S. 154.

Die eine Krise folgte dem Rücktritt von 9 afrikanischen Ministern der Regionalregierung in der Ostregion. Hier entbrannte ein monatelanger verfassungsrechtlicher Streit über die Zulässigkeit von Blankorücktrittserklärungen afrikanischer Minister.[1)]
Die andere Krise folgte der Abstimmung über eine Resolution im House of Representatives, in der der Zeitpunkt für die Unabhängigkeit festgelegt werden sollte.[2)] Sie führte dazu, daß der NCNC, die in der Ostregion herrschende Partei, ihre 4 Minister im Council of Ministers abzog und der Rat damit funktionsunfähig wurde. Als mittelbare Folge der Verfassungskrise verschärften sich die Spannungen zwischen den Regionen immer mehr.[3)]

II. Die Vorbereitung der Verfassungsreform von 1954

Die politischen Ereignisse in der Kolonie ließen das Kolonialministerium zu der Auffassung kommen, daß die regionalen Gegensätze in Nigeria zu groß waren, um das Land auf die Dauer mit einer Verfassung zu regieren, die auf einer starken Zentralgewalt aufbaute. Die Verfassungsreform mußte daher den Bestrebungen der Regionen nach mehr Autonomie entgegenkommen.[4)] Insbesondere mußte das Interventionsrecht der Zentralverwaltung gegenüber den Regionalverwaltungen beseitigt werden.

---

1) Die Minister hatten vor Übernahme ihrer Ämter Rücktrittserklärungen unterschrieben und diese den Parteiführern übergeben. Auf diese Weise konnte von den Parteiführern ein starker politischer Druck auf die Minister ausgeübt werden; vgl. im einzelnen Odumosu, S. 82 ff;
2) vgl. im einzelnen, Odumosu, S. 88 ff;
3) vgl. zu den Unruhen in der Nordregion, Odumosu, S. 90;
4) House of Commons Debates, Vol. 515, cols 2263-2264 May, 1953.

Auf Einladung des Kolonialministers tagte im Juli und August 1953 in London eine Verfassungskonferenz, bei der die 3 großen Parteien jeweils durch eine Delegation vertreten waren.[1)]

Die Konferenz befaßte sich zunächst mit den Gründen, die zum Zusammenbruch der Verfassung von 1951 geführt hatten. Danach einigte man sich auf folgende Änderungen der Verfassung:[2)]

Die Regionen sollten in Zukunft auf den ihnen von der Verfassung zugewiesenen Sachgebieten von der Zentralverwaltung völlig unabhängig sein. Das Recht der Zentralverwaltung die von den Parlamenten der Regionen erlassenen Gesetze zu überprüfen, sollte entfallen. Der neuen Verfassung sollte ein föderativer Staatsaufbau zugrundeliegen. Die Wahlen zu den Regionalparlamenten und zum House of Representatives sollten zeitlich und organisatorisch getrennt voneinander stattfinden. Lagos sollte den Status eines Bundesterritoriums erhalten.[3)]

Die Konferenz wurde 1954 in Lagos fortgesetzt. Sie erarbeitete einen Verfassungsentwurf der dem Kolonialministerium zugeleitet wurde.

Die neue Verfassung wurde im Juni 1954 vom britischen Parlament verabschiedet. Sie trat am 1.10. 1954 in Kraft.

III. Die Reglungen der Verfassung von 1954

Die Verfassung beruhte auf folgenden gesetzlichen Grundlagen: Nigeria (Constitution) Order in Council, Nr. 1146 vom

---

1) Azikiwe, Speeches, S. 117 ff; Elias, S. 41;
2) Azikiwe, Speeches, S. 121/122;
3) Ezera, S. 184.

5.Juni 1954[1]; Nigeria (offices of Governor-General and Governors) Order in Council, Nr. 1147 vom 5.Juni 1954[2]; Royal Instructions to the Governor-General and Coammander in Chief of the Federation of Nigeria vom 20.9.1954.[3] Nach der neuen Verfassung war Nigeria ein Bundesstaat. Die Staatsgewalt war zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten (Regionen) entsprechend der Aufgabenverteilung der Verfassung aufgeteilt.

1) Die Bundesregierung

a) Die britische Krone und der Generalgouverneur

An die Stelle des Gouverneurs der vorangegangenen Verfassung trat ein Generalgouverneur, der mit den Rechten des bisherigen Gouverneurs ausgestattet war. Neu geregelt wurden die Sonderrechte (reserved and discretionary powers) des Gouverneurs. An die Stelle der Generalklauseln trat eine Aufzählung der Fälle in denen der Generalgouverneur von seinen Sonderrechten Gebrauch machen durfte.[4] Gesetze durfte der Generalgouverneur in besonderen Dringlichkeitsfällen nur noch mit Zustimmung des Council of Ministers erlassen.[5] Das Vetorecht des Generalgouverneurs sowie das "right of disallowance" der britischen Krone blieb unverändert bestehen.[6]

---

1) Laws of Nigeria (1958), Bd.4, S. 117 ff; Cmd 9059, siehe auch Our Revised Constitution, Crown Bird Series Nr. 33 (Spezial) (Nigerian Government Publication);
2) Laws of Nigeria (1958) Bd.4, S. 138 ff;
3) Ordinances, 1954, S. 462;
4) Royal Instructions to the Governor-General and Commander in Chief of the Federation of Nigeria, 3.7.1954, sec.3-8; siehe auch Nwabueze, S. 71 f;
5) Nigeria (Constitution) Order in Council, Nr. 1146, 1954, sec. 21;
6) Hood-Phillips, S. 657.

b) Das Zentralparlament

Gesetzgebungsorgan der Bundesregierung war das unikamerale House of Representatives[1], bestehend aus dem Gouverneur, 3 "ex officio" Mitgliedern, 6 vom Generalgouverneur ernannten berufsständischen Interessenvertretern sowie 178 gewählten afrikanischen Abgeordneten.[2] Die "ex officio" Mitglieder waren der Chief Secretary, der Financial Secretary und der Attorney General.
Von den 178 afrikanischen Abgeordneten wurden 92 in der Nordregion, je 42 in der Ost- und Westregion und 2 im neu errichteten Bundesterritorium Lagos gewählt.
In Abweichung von der vorangegangenen Verfassung wurden die Abgeordneten direkt gewählt. Die Wahlen zum Zentralparlament und zu den Regionalparlamenten fanden zeitlich getrennt voneinander statt. Ein Abgeordneter im Zentralparlament konnte nicht gleichzeitig Abgeordneter eines Regionalparlamentes sein.[3] Hinsichtlich des Wahlverfahrens und des Wahlrechts trat keine Rechtsvereinheitlichung ein. Jede Region regelte das Wahlrecht für die Wahlen zum Zentralparlament selbst.[4] Die Gesetzgebungsbefugnis lag grundsätzlich bei den Regionen.[5] Die Sachbereiche, in denen das Bundesparlament die ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis hatte, waren enumerativ in der Verfassung aufgeführt.[6] Das nach der Verfassung von 1951 bestehende Eingriffsrecht der Zentralregierung in die Gesetzgebung der Regionen wurde aufgehoben. Auch bedurften die Gesetze der Regionalparlamente nicht mehr der Zustimmung durch den Generalgouverneur und den Council of Ministers der Zentralregierung.

---

1) Nigeria (Constitution) Order in Council, Nr. 1146, 1954, sec. 25;
2) Nigeria (Constitution) Order in Council, Nr. 1146, 1954, sec. 26;
3) Nigeria (Constitution) Order in Council, Nr. 1146, 1954, sec. 29;
4) A.a.O. sec. 35;
5) A.a.O. sec. 27;
6) Schedule I. und II. Nig. (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146.

c) Der Council of Ministers

Gegenüber der Verfassung von 1951 brachte die neue Verfassung folgende Veränderungen: Die Gouverneure der 3 Regionen gehörten dem Rat nicht mehr an. Die britische Regierung blieb durch den Generalgouverneur, den Chief Secretary, den Financial Secretary und den Attorney General vertreten.[1] Jede der 3 Regionen stellte nur noch 3 Minister. Die Ernennung der Minister erfolgte durch den Generalgouverneur. Der Generalgouverneur war dabei an die Vorschläge des Führers der stärksten Partei im House of Representatives gebunden.[2] Für den Fall, daß keine der 3 großen Parteien über eine Mehrheit verfügte, was bei der zunehmenden Regionalisierung der Parteien wahrscheinlich war, hatten die Führer der stärksten Parteien in den Regionalparlamenten das Vorschlagsrecht.[3] Die Abberufung während der Legislaturperiode erfolgte durch den Generalgouverneur. Vorauszugehen hatte ein Mißtrauensvotum des House of Representatives für das eine 2/3 Mehrheit vorgeschrieben war.

Von den 9 Ministern erhielten 6 ein eigenes Ressort für das sie entscheidungsbefugt und dem Parlament gegenüber verantwortlich waren. 3 Minister blieben ohne eigenen Geschäftsbereich.

Im Council of Ministers wurden alle wichtigen politischen Entscheidungen getroffen.[4] Der Generalgouverneur war an die Beschlüsse des Rates gebunden. Abweichend von den Ratsbeschlüssen durfte er nur in Fällen besonderer Dringlichkeit.[5]

---

1) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146, sec. 86;
2) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146, sec. 88;
3) A.a.O. sec. 110 b;
4) A.a.O. sec. 43;
5) "If it is expedient in the interests of the Public Faith, Public Order, or Good Government" A.a.O. sec. 45.

2) Die Regionalregierungen

a) Die Gouverneure

An die Stelle der Lieutenant-Governors traten in den Regionen die Gouverneure.[1] Sie vertraten die britische Krone in den Regionen und unterstanden unmittelbar dem Generalgouverneur in Lagos. Fachanweisungen konnte der Generalgouverneur jedoch nur insofern erteilen, als die Zentralregierung zuständig war. Da mit der neuen Verfassung den Regionen weitgehende Selbstverwaltung zugestanden wurde, beschränkten sich die Funktionen der Gouverneure hauptsächlich auf die Aufgaben eines Staatsoberhauptes.[2] Die Gouverneure waren jedoch auf Grund ihrer "reserved powers" jederzeit berechtigt in den politischen Prozess einzugreifen und stellten auf diese Weise eine Art "Reservegewalt" dar.[3]

b) Die Regionalparlamente

Sowohl in der Westregion als auch in der Nordregion blieb es bei einem Zweikammerparlament.

In der Westregion wurde im "House of Assembly" (Unterhaus) das Amt des Speakers eingeführt.[4] Der Speaker konnte entweder aus den Reihen der Abgeordneten des Parlamentes oder aus dem Kreis der außerhalb des Parlamentes stehenden Personen gewählt werden. Die endgültige Ernennung erfolgte durch den Gouverneur.[5] Die Sitzungen der 2.Kammer ("Western House of Chiefs") wurden weiterhin vom Gouverneur der Region geleitet. "Ex officio" Mitglieder gehörten dem Parlament der Westregion nicht mehr an.

---

1) Nigeria (Offices of Governor-General and Governors) Order in Council, 1954, Nr. 1147;
2) Ezera, S. 204; Odumosu, S. 97;
3) vgl. zum Begriff der "Reservegewalt" Kaden, S. 125;
4) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146, sec. 16;
5) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146, sec. 16.

In der konservativen Nordregion wurden die Sitzungen des "House of Chiefs" vom britischen Gouverneur geleitet, während das "House of Assembly" über einen Parlamentspräsidenten verfügte, der durch den Gouverneur nach Konsultation mit dem Führer der stärksten Partei ernannt wurde.[1] Dem "House of Assembly" der Nordregion gehörten noch 3 britische Beamte an.
In der Ostregion blieb es bei einer Kammer, dem "House of Assembly". Dem "House of Assembly" gehörten keine britischen Beamten mehr an. Ebenso wie in der Westregion wurde das Amt eines Speakers geschaffen. In Abweichung von der Westregion wurde der Speaker jedoch nicht gewählt, sondern vom Gouverneur ernannt.[2]
Die Geschäftsordnungen und das Verfahren der Regionalparlamente entsprachen denen des Zentralparlamentes.

c) Die Executive Councils

Mit der weitgehenden Selbstverwaltung, die die Verfassungsreform den Regionen brachte, änderte sich auch die Zusammensetzung und die Funktion der Executive Councils der Regionen.
Britische Beamte, ausgenommen die Gouverneure, gehörten den Räten nicht mehr an. Die bedeutendste Änderung lag in der Einführung des Amtes eine Premierministers der Region.[3]
Der Premierminister wurde vom Gouverneur der Region ernannt. Der Gouverneur war gehalten (discretion) den Führer der Mehrheitspartei im Parlament der Region zum Premierminister zu ernennen.[4] Ebenso wie der Premierminister wurden die Minister vom Gouverneur ernannt wobei der Premierminister ein Vorschlagsrecht hatte. Den Vorsitz im Executive Council hatte

---

1) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146, sec. 7 und 10;
2) A.a.O. sec. 20;
3) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146, sec. 83, 85;
4) Ezera, S. 204.

nicht der Premierminister inne, sondern der Gouverneur. Nur wenn der Gouverneur verhindert war, wurde er vom Premierminister vertreten.[1] Die politischen Entscheidungen wurden vom Premierminister und seinen Ministern getroffen. Der Gouverneur konnte jedoch die Vorschläge (advices) des Premierministers ablehnen, ein Veto gegen die Beschlüsse des Council of Ministers einlegen und die Ausführung der Beschlüsse verweigern.[2]

IV. Die Verfassungsreform von 1954 und die Anlehnung an die britische Verfassung.

Die Verfassungsreform von 1954 war die letzte große Reform vor der Gewährung der Unabhängigkeit. Mit ihr wurden die Grundlagen für die Unabhängigkeitsverfassung von 1960 gelegt.
Das bedeutendste Ergebnis der Reform war die Umwandlung des Landes in eine Föderation. Innerhalb des föderativen Staatsaufbaues räumte die Verfassung den Regionen eine weitgehende Autonomie ein.
Sowohl in den Regionen als auch auf Bundesebene wurden den Parlamenten weitere Gesetzgebungsbefugnisse übertragen. Der Council of Ministers wurde zu einem dem britischen Kabinett vergleichbaren politischen Entscheidungsgremium ausgebaut.
Die Verfassung lehnte sich in der Ausgestaltung ihrer Institutionen an die britische Verfassung an. Im einzelnen ergab sich die im folgenden zu behandelnde Entwicklung.

---

1) Ezera, S. 204;
2) Ezera, S. 204.

1) Die Entwicklung der Parlamente

a) Die Repräsentativfunktion des House of Representatives und der Regionalparlamente

Nach der Verfassung von 1954 waren das House of Representatives sowie die Parlamente der Regionen die Organe die über die Politik und die Gesetzgebung des Landes entschieden. Mit der Zulassung direkt zu wählender Abgeordneter in den Parlamenten entschied sich die Verfassung entsprechend dem britischen Vorbild für eine repräsentative Demokratie. Die Grundlagen für die Einführung der repräsentativen Demokratie waren bereits vor 1954 durch die Zulassung politischer Parteien gelegt worden. Der Verzicht auf das indirekte Wahlrecht machte eine unmittelbare Darstellung des Wählerwillens durch Abgeordnete in den Parlamenten möglich.

Nach der neuen Verfassung waren die Parlamente nicht mehr nur der britischen Verwaltung als Konsultativorgane beigeordnet, sondern der Exekutive des Landes übergeordnet. Die Verfassung folgte insofern dem Westminster-Modell, wonach allein das Parlament zur politischen Entscheidung berufen ist.[1)]

Die Verfassung von 1954 sah keine direkte Beteiligung des Volkes bei der politischen Willensbildung vor. Volksbefragungen waren daher unzulässig.[2)] Die nigerianische Verfassung folgte insofern der britischen Tradition. Die britische Verfassung kennt keine plebiszitäre Teilnahme des Volkes an der Staatwillensbildung.[3)]

---

1) Jennings, Parliament, S. 519/520;
2) Ezera, S. 203;
3) Loewenstein, Bd. I, S. 159.

b) Die Entwicklung des Wahlrechtes

Die Verfassung brachte keine einheitliche Regelung des Wahlrechtes. Jede Region regelte das Wahlrecht für die Wahlen zum House of Representatives und zu den Regionalparlamenten selbst.[1] Die Folge war, daß das Wahlrecht in allen Regionen unterschiedlich geregelt war.[2] Während in der Nord- und Westregion nur Männer wahlberechtigt waren, waren in der Ostregion auch Frauen wahlberechtigt. In der Ostregion bestand ein allgemeines und gleiches Wahlrecht. In der Nord- und Westregion war das Wahlrecht an ein Mindesteinkommen geknüpft. Die Wahlberechtigung entsprach derjenigen in England vor der Wahlrechtsreform von 1867.[3] Man verzichtete allerdings in jenen Regionen Nigerias auf die hier nicht recht passende Koppelung des Wahlrechts an den Besitz und die Wohnungsmiete, stattdessen war die Höhe der zu zahlenden Einkommenssteuer dafür maßgeblich.

Mit Ausnahme der Nordregion, die das indirekte Wahlsystem beibehielt,[4] führten die beiden anderen Regionen entsprechend dem englischen Wahlrecht das direkte, relative Mehrheitswahlsystem ein. Gewählt war derjenige Kandidat, der in seinem Wahlkreis die meisten Stimmen erlangt hatte, selbst wenn dies im Vergleich zur Gesamtstimmenzahl seiner Mitbewerber die Minderheit war. Dazu wurde das ganze Land in Wahlkreise eingeteilt.[5]

Die Organisation und Überwachung der Wahlen oblag seiner sog. "Electoral Commission".[6] Entsprechend dem Verfahren in England mußten sich alle Wähler 7 Monate vor dem Wahltag

---

1) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146, sec. 35;
2) Ezera, S. 207;
3) Zur damaligen Besitzqualifikation vgl. Hood-Phillips, S. 113;
4) Ezera, S. 207;
5) Pro 170 000 Einwohner wurde ein Wahlkreis errichtet;
6) In jeder Region wurde ein Federal Electoral Officer ernannt. Seine Stellung entsprach der des "Returning Officers" in England. Er erklärte u.a. den Wahlkreisbewerber mit der relativen Mehrheit amtlich für gewählt. Representation of the People Act 1949, 12, 13 & 14 Geo. 6, c 68, 2 Schedule, Ziff. 51 a.

in die Wählerregister ihres Wahlkreises eintragen.[1] Die Eintragung war Voraussetzung für die Teilnahme an der Wahl.[2]

c) Die parlamentarische Opposition

Abweichend von der britischen Verfassung[3] war in der nigerianischen Verfassung von 1954 die parlamentarische Opposition ausdrücklich nicht konstitutionalisiert. Daraus war jedoch nicht zu schließen, daß die Verfassung keine Opposition vorsah. Wie in England beruhte das Zusammenspiel zwischen Mehrheits- und Oppositionsparteien ausschließlich auf Konventionalregeln. Für das Bundesparlament (House of Representatives) konnte sich jedoch erst nach der Verfassungsreform von 1954 eine Praxis für das Zusammenspiel zwischen Regierungs- und Oppositionspartei entwickeln. Dies lag daran, daß das Zentralparlament bis zum Jahre 1954 von den Abgeordneten der Regionalparlamente gewählt worden war. Die Folge war wie erwähnt, daß es bis dahin keine Gliederung nach Parteien, sondern nach Regionen im Parlament gab.[4]
Soweit das House of Representatives hinsichtlich des Zusammenspiels von Regierungs- und Oppositionspartei daher über keine eigenen Konventionen verfügte, mußte auf die Verfassungspraxis in den Regionen[5] und auf die britischen Konventionalregeln zurückgegriffen werden.
Eindeutig auf die britische Verfassung wurde bei der Gestaltung der Fragestunden, der Haushaltsdebatten und des Mißtrauensvotums zurückgegriffen.

---

1) Electoral Regulations, 1958, sec. 26;
2) Electoral Registers Acts von 1949 (12, 13 & 14 Geo, 6, c. 86) und 1953 (2 & 3 Eliz, 2, c. 8);
3) Ministers of the Crown Act von 1937 (1 Edw. 8 & 1 Geo 6, c. 38);
4) Ezera, S. 141;
5) z.B. hinsichtlich der Absprachetechniken zwischen den Partywhips, "behind the Speaker's Chair" oder "through the usual Channels" vgl. Jennings, Parliament S. 147 ff und S. 176 ff.

Der Ablauf der Fragestunden (Question Hour) wurde ausführlich in der Geschäftsordnung des House of Representatives geregelt.[1] Die Fragen an den verantwortlichen Minister durften sich nur auf Angelegenheiten beziehen, mit denen der Minister amtlich befaßt war, oder die eine ihm unterstellte Verwaltungsbehörde betrafen.[2] Die Fragen an den Minister mußten rechtzeitig vor der Sitzung schriftlich eingereicht werden.[3]

Entsprechend der britischen Verfassungspraxis waren die Haushaltsdebatten jeweils ein Anlaß, die Politik der regierenden Parteien[4] zu kritisieren. Die Auswahl der Themen, die dabei zur Diskussion standen, erfolgte wie in England durch die Partywhips, die sich untereinander über Länge der Debatten und die Tagesordnungspunkte zu einigen hatten.[5]

Hinsichtlich des Mißtrauensvotums blieb es bei der Regelung der vorangegangenen Verfassung.[6] Wie in England, wo das relative Mehrheitswahlrecht meist zu stabilen Regierungen und Regierungsmehrheiten führt, spielte es jedoch in der Praxis, wie schon unter der vorangegangenen Verfassung, kaum eine Rolle.[7]

---

1) Standing Order House of Representatives, 1955, Ziff. 38 II;
2) Hinsichtlich der Gestaltung der Question Hour bestanden schon seit 1922 Konventionen, Wheare, S. 92/93;
3) Standing Order, House of Representatives, 1955, Ziff. 43;
4) Standing-Order, House of Representatives, 1955, Ziff. 32;
5) Da nach 1954 eine Koalitionsregierung bestand und auch die Opposition von 2 Parteien (Action Group-U NI.P. Alliance) gebildet wurde, mußte eine Einigung unter 4 Chief-Party-Whips erzielt werden, Ezera, S. 215;
6) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146, sec. 112;
7) Nach den Bundeswahlen von 1954 verfügte die Koalitionsregierung (NPC u. NCNC) über 140 der 184 Sitze, Ezera S. 215.

2) Die Entwicklung des Kabinetts

a) Die Aufgaben des Kabinetts

Die tatsächlichen Entscheidungen der Exekutive und die Kontrolle über die Führung der Regierungsgeschäfte durch den Generalgouverneur und die Minister oblagen innerhalb der Bundesregierung dem aus 10 Mitgliedern bestehendem Council of Ministers. Jede der 3 Regionen stellte 3 Minister im Council of Ministers, Kamerun[1] war durch einen Minister vertreten.[2] In den Regionen gehörten den Kabinetten bis zu 13 Minister an.

Die genaue Festlegung der Zahl der Minister in der Verfassung vermied also eine Festlegung auf eine bestimmte Zahl von Kabinettsmitgleidern, um nach Bedarf neue Ämter mit Kabinettsrang schaffen zu können, bzw. das Kabinett in Krisenzeiten verkleinern zu können.[3]

Nach der Verfassung war Aufgabe des Council of Ministers den Generalgouverneur bei der Regierung des Landes zu beraten.[4] Die in der Verfassung gewählte Formulierung entsprach der britischen Verfassungspraxis, nach der nominell die gesamte exekutive Gewalt von der Krone ausgeübt wird, die tatsächliche Entscheidung jedoch durch die Minister erfolgt, an deren Weisungen (advices) die Krone gebunden ist.[5]

---

1) s.o. S. 9;
2) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146, sec. 86;
3) Jennings, Cabinet Government, S. 65;
4) "There shall be a Council of Ministers for the Federation, whose function shall be to advise the Governor General in the Government of the Federation ..." Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146, sec. 86;
5) Der Monarch darf zwar seine Meinung äußern, nicht jedoch gegen den Rat des Kabinetts handeln. Hood-Phillips, S. 56.

Neben der Funktion als oberstes Entscheidungsorgan innerhalb der Exekutive[1] nahm der Council of Ministers, ohne daß dies in der Verfassung vorgesehen war, die Aufgaben einer Vertretung der Regionen in der Bundesregierung wahr. Der Grund dafür lag darin, daß die Verfassung für das Bundesparlament nicht die Errichtung einer zweiten Kammer vorsah, die für eine ausgewogene Vertretung der Länderinteressen sorgen konnte.[2]

b) Die Ernennung der Minister durch den Generalgouverneur

Während die Verfassung für die Regionen die Einführung des Amtes eines Premierministers vorsah,[3] fehlte ein solches Amt in der Bundesregierung. Die Sitzungen des Council of Ministers wurden vom Generalgouverneur geleitet.[4]
Die Ernennung der Minister lag im Ermessen (discretion) des Generalgouverneurs. Der Führer der stärksten Partei im House of Representatives bezw. derjenige Politiker, der über eine Mehrheit im Parlament verfügte, konnte dem Generalgouverneur die zu ernennenden Minister vorschlagen.[5] Der Generalgouverneur war rechtlich an diesen Vorschlag nicht gebunden. Ein Abweichen vom Vorschlag des Führers der stärksten Partei war jedoch nicht üblich. Die nigerianische Verfassungspraxis entsprach insofern der britischen. Nach der britischen Verfassung liegt es zwar im Ermessen des Konigs, wen er zum Premierminister oder Minister ernennt, es besteht jedoch eine Konventionalregel, daß der Monarch die Ernennung des Führers der stärksten Partei und die von ihm vorgeschlagenen

---

1) "the only policy-making body" Nigeria (Constitution) Order in Council, Nr. 1146, 1954, sec. 87;
2) Ezera, S. 200/201;
3) Von der Einführung des Amtes eines Premierministers war abgesehen worden, weil es auf Bundesebene keine Partei gab, die über eine Mehrheit verfügte. Ezera, S. 204;
4) Ezera, S. 204;
5) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146, sec. 85_1.

Ministerkandidaten nicht verweigern darf.[1] Der weitere Ermessensspielraum der nigerianischen Verfassungspraxis entsprach den unklaren Mehrheitsverhältnissen, insbesondere im House of Representatives.[2]

c) Die Entscheidungsbefugnis und Ressortverantwortlichkeit der Minister

Auf Grund der Verfassung von 1954 wurden in Nigeria zum ersten Mal afrikanische Minister mit eigener Entscheidungsbefugnis und Ressortverantwortlichkeit ernannt. Die Verfassung brachte damit den Übergang vom "representative Government" zum "responsible Government".
Die Minister bedienten sich bei der Verwaltung ihrer Ressorts der Krone. Ihre Verwaltungsakte oder die der ihnen unterstellten Beamten ergingen im Namen der Krone.[3] Verfassungsrechtlich waren die nigerianischen Minister ebenso Inhaber eines Kronamtes wie die Minister in England.[4] Jede Amtshandlung, die namens der Krone vorgenommen wurde, mußte entweder durch das dem Minister anvertraute Amtssiegel oder durch seine Unterschrift bzw. die eines seiner leitenden Beamten authentiziert werden.[5]
Was den Umfang der Entscheidungsbefugnis betraf, waren die Minister jedoch noch nicht mit den englischen Ministern rechtlich gleichgestellt, da eine ganze Reihe von Angelegenheiten, insbesondere die Außenpolitik, ausschließlich vom Gouverneur entschieden wurden.[6]

---

1) Hood-Phillips, S. 55/56; Jennings, Cabinet Government, S. 25;
2) Nach den Wahlen von 1954 gab es auf Bundesebene keine Partei, die über eine Mehrheit im House of Representatives verfügte, Ezera, S. 214;
3) Nwabueze, S. 70;
4) Nwabueze, S. 79;
5) Zur Staatshaftung vgl. Nwabueze, S. 262/263;
6) Zur Aufzählung der Befugnisse des Gouverneurs vgl. Nwabueze, S. 71 ff.

Die Minister waren dem Parlament nur für die Sachbereiche verantwortlich, für die sie entscheidungsbefugt waren. Die Durchsetzung der Ministerverantwortlichkeit stützte sich, wie in England auf das Instrument eines Mißtrauensvotums, d.h. konkret auf eine Abstimmungsniederlage bei einer vom Minister selbst eingebrachten Gesetzesvorlage oder auf die im Parlament geäußerte Kritik an der Amtsführung des Ministers.[1)]
Nach der nigerianischen Verfassung mußte daher jeder Minister, entsprechend der britischen und in Abweichung z.B. von der amerikanischen Verfassung, Mitglied des Parlamentes sein.[2)]
Die ministerielle Einzelverantwortlichkeit war dabei die Folge der in der Verfassung niedergelegten und der englischen Verfassung nachgebildeten Kollektivverantwortlichkeit des Kabinetts.[3)]

3) Ergebnis

Als wesentliches Ergebnis brachte die Verfassungsreform von 1954 das fast vollständige Ausscheiden der britischen Beamten aus den gesetzgebenden Organen Nigerias.
Die Kompetenzen des Bundesparlaments und der Regionalparlamente wurden erweitert. Die Reservatrechte des Generalgouverneurs und der Gouverneure der Regionen blieben weitgehend bestehen, wurden jedoch in der Praxis kaum noch ausgeübt.
Die Abgeordneten der Parlamente wurden nach einem in jeder Region unterschiedlich geregeltem Wahlrecht gewählt. Abge-

---

1) Nwabueze, S. 193;
2) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1954, Nr. 1146, sec.81;
3) Nwabueze, S. 192.

sehen von der Nordregion wurden die Abgeordneten des Bundesparlamentes direkt gewählt. Am fortschrittlichsten war das Wahlrecht in der Ostregion, in der ein allgemeines und gleiches Wahlrecht ohne Besitzqualifikation galt. Die bedeutendsten Änderungen brachte die Verfassung für die Exekutive. Mit Ausnahme von drei britischen Beamten und dem Generalgouverneur schieden alle offiziellen Vertreter aus dem zentralen Council of Ministers aus. In den Regionen gehörten nur noch die Gouverneure den Exekutive Councils an. Die Minister waren alleinverantwortliche Leiter ihrer Ressorts, wurden von den Parlamenten gewählt und waren diesen gegenüber verantwortlich.
Die nigerianische Verfassung von 1954 war der britischen Verfassung bis in viele Einzelheiten nachgebildet. Dies galt vor allem für das Verhältnis von Parlament und Kabinett. Die Abhängigkeit der Minister von der Parlamentsmehrheit und ihre Verantwortlichkeit sowohl in Form der Kollektivverantwortlichkeit als auch in Form der Einzelverantwortlichkeit entsprach der britischen Verfassung. Auch die Verfahren der Parlamente stimmten mit dem des britischen Parlamentes weitgehend überein. Dies kam insbesondere bei der Gestaltung des Amtes des Speakers zum Ausdruck. Abweichungen von der britischen Verfassung ergaben sich hauptsächlich nur dort, wo der föderative Staatsaufbau eine besondere Regelung erforderte.

Fünfter Abschnitt

Nigeria als selbstständiger Staat

A. Die Unabhängigkeitsverfassung von 1960

I. Der politische Hintergrund

Nachdem die Bundesverfassung von 1954 in Kraft getreten war, beruhigte sich das politische Klima in Nigeria. Mit der Einführung eines aus afrikanischen Ministern bestehenden Kabinetts, der Beschränkung der Rechte des Gouverneurs und der Verselbständigung der Regionen war die britische Regierung den Wünschen der Nationalisten nachgekommen. Die Agitation der Parteiführer gegen die britische Herrschaft verlor daher viel an Schärfe, zumal auch das nigerianische Volk mit der Verfassung zufrieden war.[1)]
Im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung nach 1955 standen die Festlegung des Zeitpunktes der Unabhängigkeitserklärung und Einzelfragen bezüglich der Ausgestaltung der Verfassung eines unabhängigen Nigeria.

1. Die Wahlen zum Bundesparlament im Jahr 1954

Eine Bewährungsprobe für die neue Verfassung brachten die Wahlen zum Bundesparlament im Jahre 1954, bei denen die Abgeordneten zum ersten Mal direkt gewählt wurden.[2)] Die Wahlen waren für die britische Regierung insofern von Bedeutung, als sie

---

1) Ezera, S. 208;
2) vgl. im einzelnen Odumosu, S. 108; Ezera, S. 207 ff.

Aufschluß darüber gaben, inwieweit das nigerianische Volk bereit war, von seinem Wahlrecht Gebrauch zu machen und sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Außerdem konnten die Wahlen zeigen, inwieweit die politischen Parteien in der Lage waren, nach den Wahlen eine stabile Regierung zu bilden.
Die Wahlen brachten nach einem mit großem Aufwand geführten Wahlkampf[1] eine hohe Wahlbeteiligung.[2] Hieraus war zu schließen, daß der Gang zur Wahlurne von der Bevölkerung nicht mehr als Last empfunden wurde.
Der "National Council of Nigeria and the Cameroons" gewann sowohl in der Ostregion, wo die Partei ihre Stammwählerschaft hatte, als auch in der Westregion, der Hochburg der Action Group, die Mehrheit.[3] Zusammen mit dem "Northern People's Congress", der in der Nordregion alle Sitze gewonnen hatte, bildete er eine Koalitionsregierung.[4] Die Action Group übernahm die Rolle der Opposition.[5]

2. Die Verfassungskonferenz von 1957

Die Konferenz tagte auf Einladung des britischen Kolonialministers im Mai und Juni 1957 in London.[6] Jede Region war durch 10 Delegierte sowie 5 Berater, die Bundesregierung durch den Generalgouverneur und die 3 Gouverneure der Regionen vertreten. Auch der Führer der Opposition im House of Representatives nahm an der Konferenz teil. Das wichtigste Thema war die Festlegung des Zeitpunktes für die Gewährung der Unabhängigkeit. Während ein Antrag der Delegationen der

---

1) Ezera, S. 208;
2) Ezera, S. 212;
3) Ezera, S. 213;
4) Ezera, S. 215;
5) Ezera, S. 215;
6) Report of the Conference on Nigerian Constitution (1957), Cmnd. 207.

3 Regionen, den Zeitpunkt für die Unabhängigkeit der Föderation auf das Jahr 1959 festzulegen vom Kolonialminister zurückgewiesen wurde,[1] erklärte sich die britische Regierung bereit, der Ost- und Westregion auf ihren Antrag hin[2] die Selbstverwaltung zuzugestehen. Im weiteren Verlauf der Konferenz wurden Änderungen der bestehenden Verfassung beraten.[3] Unklarheit bestand auch hinsichtlich des Schutzes der Minoritäten nach dem Rückzug der Engländer aus Nigeria. Die Konferenz setzte zur weiteren Lösung des Problems einen Untersuchungsausschuß ein.[4]
Die Beschlüsse der Konferenz wurden zum größten Teil bei der Verfassungsänderung von 1957 berücksichtigt.[5] Die Konferenz kam überein, 1958 erneut zusammenzutreten und die noch ausstehenden Probleme zu erörtern.

3. Die Verfassungskonferenz von 1958

Die Konferenz über die zukünftige Verfassung Nigerias wurde im September und Oktober 1958 in London fortgesetzt.

---

1) Report of the Conference on Nigerian Constitution (1957), Cmnd. 207, S. 27;
2) Die Nordregion hatte einen entsprechenden Antrag nicht gestellt, weil sie den Zeitpunkt für die Einführung der Selbstverwaltung noch für verfrüht hielt;
3) z.B. die Einführung einer zweiten Kammer im Bundesparlament sowie die Einführung des Amtes des Premierministers auf Bundesebene;
4) vgl. Extracts from the Commission appointed to inquire into the fears of Minorities, July 1958, Mansergh, Ed. III, S. 57;
5) Nigeria (Constitution) Amendment, Order in Council 1957, Nr. 1363.

Sie befaßte sich zunächst mit dem Bericht der Minoritätenkommission.[1] Hierbei machte der Kolonialminister klar, daß Großbritannien die Errichtung weiterer Einzelstaaten in Nigeria nicht zulassen würde. Als Ausweg wurde die Einführung eines Grundrechtskataloges in die Verfassung beschlossen. Die Grundrechte sollten die Minoritäten vor einer Unterdrückung durch die in den Regionen dominierenden Stämme schützen.[2] Weiterhin erörterte die Konferenz den Aufbau der nigerianischen Polizei und die Ablösung der britischen Verwaltungsbeamten durch Nigerianer.
Nachdem alle anstehenden verfassungsrechtlichen Fragen geklärt worden waren, willigte die britische Regierung ein, dem Land ab 1960 die Unabhängigkeit zu gewähren, falls ein entsprechender Antrag durch das nigerianische Parlament gestellt würde.

4. Die Wahlen zum Bundesparlament im Jahre 1959

Im Dezember 1959 wurden auf Bundesebene Wahlen abgehalten, die über die Zusammensetzung des House of Representatives für weitere 5 Jahre entschieden. Wie bei den vorangegangenen Wahlen im Jahre 1954 erreichte keine der 3 großen Parteien die Mehrheit. Nach langwierigen Koalitionsverhandlungen bildeten der "National Council of Nigeria and the Cameroons" und der "Northern People's Congress" wieder die Regierung während die "Action Group" in die Opposition ging.[3]
Entsprechend den Vorschlägen der Verfassungskonferenz von 1958 wurde auch der Senat, die zweite Kammer des Bundesparlamentes, gewählt. Eine der ersten Handlungen des neugewählten Parlamentes war die Beschlußfassung über einen formellen An-

---

1) Report of the Resumed Nigerian Conference, Sept.-Oct. 1958, Mansergh, Bd. III, S. 67;
2) Report of the Resumed Nigerian Conference, Sept.-Oct. 1958, Mansergh, Bd. III, S. 66;
3) Odumosu, S. 132.

trag an die britische Regierung, dem Land ab 1.Oktober 1960 die Unabhängigkeit zu gewähren.[1)]

II. Die Gewährung der Unabhängigkeit und die Aufnahme in das Commonwealth

Mit Wirkung vom 1.10.1960 gewährte England Nigeria die Unabhängigkeit. Zum selben Zeitpunkt wurde das Land Mitglied des British Commonwealth of Nations.
Während die Gewährung der Unabhängigkeit im gesetzgeberischen Ermessen des britischen Parlamentes lag, bedurfte die Aufnahme in das Commonwealth der Zustimmung aller übrigen Mitgliedstaaten.[2)] Die Zustimmung wurde anläßlich der Konferenz der Commonwealth Premierminister am 3. Mai 1960 erteilt.[3)]
Das Gesetz über die Gewährung der Unabhängigkeit wurde von beiden Häusern des britischen Parlamentes angenommen und nach Erteilung des "royal assent" am 29. 7. 1960 veröffentlicht. Es regelte nur das Verhältnis Großbritanniens zur früheren Kolonie und zum Protektorat von Nigeria und brachte die Umwandlung des kolonialen Status in den Dominionstatus.[4)] In sec. 1_2 regelte das Gesetz die Beendigung der Gesetzgebungshoheit des britischen Parlamentes in dem Gebiet der früheren Kolonie und des Protektorates von Nigeria. In sec. $1_{2\,a}$ wurde ausdrücklich das Erlöschen der britischen Verwantwortung für die nigerianische Verwaltung niedergelegt.

---

1) Federation of Nigeria, House of Representatives Debates January 14th, 1960, cols. 29-100, Senate Debates, vol.I, Nr. 3, cols. 27-90, January 25th, 1960;
2) Wheare, Constitutional Structure Commonwealth, S. 120;
3) vgl. Auszug aus dem Schlußkommuniqué der Konferenz, Mansergh, Bd.III, S. 84;
4) Nigeria Independence Act von 1960, 8 & 9 Eliz. 2, c 55, abgedruckt bei Wheare, Constitutional Structure Commonwealth, Appendix VII, vgl. auch Mansergh, Bd.III, S. 82.

Die innerstaatliche Ordnung Nigerias wurde durch die neue Verfassung geregelt, die am 1.10.1960 in Kraft trat.[1)]

III. Der Dominionstatus Nigerias

Durch die Aufnahme Nigerias in das Commonwealth entstanden zwischen Nigeria, Großbritannien und den übrigen Commonwealthstaaten neue rechtliche Bindungen.
Die britische Krone bildete das Symbol des freien Zusammenschlusses der Dominions.[2)] Dieser freiwillige Zusammenschluß kam in der Balfour Deklaration von 1926 zum Ausdruck, mit der eine Umschreibung für den Dominionstatus gefunden wurde.[3)]
Neben ihrer Bedeutung als Symbol für die gegenseitige Bindung der Commonwealthstaaten war die Krone auch staatsrechtlich das verbindende Element zwischen Großbritannien und Nigeria. Die höchste exekutive, legislative und judikative Gewalt lag bei der britischen Krone.[4)]
Wahrgenommen wurden die Rechte und Pflichten der Krone durch den Generalgouverneur. Das Gesetzgebungsrecht der Krone wurde vom nigerianischen Parlament ausgeübt. Der Generalgouverneur erteilte im Namen der Krone die königliche Zustimmung (royal assent). Abweichend von der britischen Verfassung, nach der die Zustimmung rechtlich versagt werden kann, nach einer Kon-

---

1) Nigeria (Constitution) Order in Council, 1960, Nr. 1652;
2) vgl. zum Begriff der "common allegiance" Hood-Phillips, S. 689;
3) "They are autonomous Communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations," Balfour Declaration, 1926, zit. Hood-Phillips, S. 688;
4) Nach der britischen Staatslehre und Rechtsprechung war die Stellung der Krone innerhalb des Commonwealth ungeteilt, "one and indivisible throughout the Empire", Williams v. Howarth, 1905, AC. 551, vgl. Keir-Lawson, Cases, S. 417/418.

ventionalregel vom Monarchen jedoch nicht versagt werden darf,[1] bestand für den Bereich der Dominiongesetzgebung eine rechtliche Verpflichtung der Krone die königliche Zustimmung zu erteilen.[2]

Ähnliches galt für das Anullierungsrecht (right of disallowance). Nach einem Beschluß der Reichskonferenz von 1929 durfte das Recht nicht mehr ausgeübt werden.[3]

Auch das Rechtdes nigerianischen Parlamentes, die bestehenden Gesetze Nigerias abzuändern und Gesetze im Widerspruch zu britischem Recht zu erlassen, wurde durch die Mitgliedschaft im Commonwealth nicht beschränkt.

Dies ergab sich aus sec. 2 des Nigeria Independence Act von 1960, wonach sich die Gesetzgebungshoheit des britischen Parlamentes nicht mehr auf Nigeria erstreckte. Die Vorschrift war "lex specialis"[4] gegenüber Art. 2 I des Westminsterstatutes, der sec. 2 des Colonial Laws Validity Act von 1865 widerrief und damit die Gesetzgebungshoheit des britischen Parlamentes gegenüber den älteren Dominions beseitigte.[5]

Auch im Bereich der Judikative war die Krone die höchste Instanz. Ausgeübt wurde die Rechtsprechung durch das "Judical Commitee of the Privy Council", das oberste Gericht für die Kolonie und die Dominions.[6]

---

1) Letztmalig wurde in England die königliche Zustimmung 1705 (Scottish Militia Bill) versagt;
2) Diese Verpflichtung wurde ausdrücklich auf der Reichskonferenz von 1929 (Conference on the Operation of Dominion Legislation) bestätigt, Hood-Phillips, S. 703;
3) Hood-Phillips, S. 704;
4) Die Kolonien, die nach 1931 die Unabhängigkeit erlangten, wurden vom Westminsterstatut ausdrücklich nicht mehr erfaßt;
5) Wheare, Constitutional Structure Commonwealth, Appendix I u. II;
6) Hood-Phillips, S. 664 u. 706.

IV. Die Verfassung des unabhängigen Nigerias von 1960

Die Verfassung der Föderation von Nigeria ergab sich aus dem Order in Council Nr. 1652 vom 12. September 1960, Anhang Nr. II.[1)]
Die Verfassungen der Nord-, Ost- und Westregion ergaben sich aus den Anhängen III, IV und V des Order in Council, Nr. 1652.

1. Die allgemeine Kennzeichnung der Verfassung von 1960

Nach der Unabhängigkeitsverfassung von 1960 war Nigeria hinsichtlich der Art des Staatsoberhauptes eine Monarchie nach dem Vorbild Großbritanniens und der anderen Commonwealthstaaten. Von der Herrschaftsform her gesehen, war Nigeria eine parlamentarische und repräsentative Demokratie. Vom Staatsaufbau her zu urteilen, war Nigeria ein Bundesstaat, da die Regionen mit eigenen Hoheitsrechten und ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen ausgestattet waren. Die Verfassung von 1960 entsprach weitgehend der des Jahres 1954. Inwieweit sie der britischen Verfassung nachgebildet war, ergibt sich aus folgender Darstellung.

2. Die Bundesregierung

a) Die britische Krone und der Generalgouverneur
Nach sec. 78 I lag die exekutive Gewalt bei der britischen Krone.[2)] Entsprechend der in allen Commonwealthstaaten mit monarchischer Staatspitze geltenden Regelung konnte sich die

---

1) Abgedruckt bei Odumosu, Appendix, S. 309;
2) Hinweise auf Verfassungsartikel beziehen sich auf die Bundesverfassung vom 1.10.1960, Order in Council Nr. 1652 vom 12.9.1960, abgedruckt bei Odumosu, Anhang, S. 309.

Krone durch einen Generalgouverneur vertreten lassen.[1]
Der Generalgouverneur wurde von der Krone ernannt, die dabei an den Vorschlag (advice) des nigeriansichen Premierministers gebunden war.[2]
Die rechtliche Stellung des Generalgouverneurs war im wesentlichen durch die Dominionverfassung in der Form, die diese auf Grund der Feststellungen und Beschlüsse der Reichskonferenz von 1926 gefunden hatte, normiert.[3] Die nigerianische Verfassung von 1960 regelte u.a. folgende Materien: Die Erteilung der königlichen Zustimmung (royal assent) im Gesetzgebungsverfahren,[4] Die Auflösung des Parlamentes[5] und die Ernennung des Premierministers und der übrigen Minister.[6]
Die Stellung des Generalgouverneurs nach der Verfassung von 1960 unterschied sich wesentlich von der des Gouverneurs während der britischen Kolonialherrschaft. Der Generalgouverneur war nur noch nominell die Spitze der Verwaltung. Er war nicht mehr der Vertreter der britischen Regierung, sondern der Repräsentant des britischen Monarchen, in dessen Eigenschaft als Monarch Nigerias. Die Befugnisse des Generalgouverneurs waren in den Royal Instructions und Letters Patent geregelt.

b) Das Parlament

Das nigerianische Parlament bestand wie in England aus dem Monarchen (King in Parliament), dem Senat und dem House of Representatives.

---

1) sec. 78, II;
2) Ein Abweichen von dem Vorschlag war auf Grund eines Beschlusses der Reichskonferenz von 1930 nicht mehr zulässig, Hood-Phillips, S. 702;
3) Hood-Phillips, S. 700;
4) sec. 57, I;
5) sec. 63;
6) sec. 81, I u. 81, III.

aa) Der Senat

Dem Senat gehörten je 12 Senatoren aus den 3 Regionen und 4 Senatoren aus dem Bundesterritorium Lagos an. Sie wurden von den Regionalregierungen ernannt. Hinzu kamen noch 4 Senatoren als Vertreter besonderer Interessen, die vom Generalgouverneur auf Vorschlag des Premierministers hin, ernannt wurden.[1)]

Der Senat nahm nach der Verfassung die Funktionen einer zweiten Kammer wahr, durch die die Interessen der Regionen in der Bundesregierung vertreten wurden. Er stellte keine Nachbildung des britischen Oberhauses dar. Seine Errichtung beruhte auf den Erfahrungen, die man mit der föderativen Verfassung von 1954 gemacht hatte.[2)] Damals hatte sich gezeigt, daß das Gleichgewicht zwischen den Regionen auf die Dauer nur hergestellt werden konnte, wenn die Regionen stärker in der Zentralregierung vertreten waren. Nur so konnte einer langsamen Aushöhlung der Länderkompetenzen durch das Bundesparlament entgegengewirkt werden.

Alle Gesetze mußten nach den 3 Lesungen im Repräsentantenhaus dem Senat zur Zustimmung zugeleitet werden.[3)] Soweit der Senat bis zum Ablauf der Legislaturperiode nicht entschieden hatte, konnte das Gesetz nach einer neuerlichen Lesung im neugewählten Repräsentantenhaus auch ohne die Zustimmung durch den Senat dem Generalgouverneur zur Erteilung des "royal assent" und zur Verkündung zugeleitet werden.[4)] Bei Steuergesetzen (money bills) verkürzte sich die Frist für die Erteilung der Zustimmung auf 4 Wochen nach Zuleitung des Gesetzes an den Senat.[5)] Verweigerte der Senat die Zustimmung, so mußte das House of Representatives erneut über das Gesetz beraten und eine Einigung mit dem Senat herbeiführen. Die Ein-

---

1) sec. $37_{1\ a-b}$;
2) Ezera, S. 200;
3) sec. 57_3;
4) sec. 59_{2a};
5) sec. 59_1;

richtung eines Vermittlungsausschusses war nach der Verfassung nicht vorgesehen.

bb) Das House of Representatives

Dem Repräsentantenhaus gehörten 305 Abgeordnete an, die nach dem relativen Mehrheitswahlrecht gewählt wurden.[1] Die Einrichtung der Wahlkreise und die Überwachung der Wahlen oblag einer Wahlkommission.[2] Wie in England zerfiel die Wahl in zwei Abschnitte: die persönliche Einschreibung in die Wählerlisten (registration of voters) und die Stimmabgabe (election).[3] Jede Region regelte das Wahlrecht selbstständig. Zwischen der Zugehörigkeit eines Abgeordneten zu einem der Parlamente der Regionen und zum House of Representatives bestand Inkompatibilität. Die Legislaturperiode dauerte 5 Jahre.[4] Eine vorzeitige Auflösung des Parlamentes konnte durch den Generalgouverneur vorgenommen werden.[5]

Da die Gesetzgebungsbefugnis grundsätzlich den Regionen zustand,[6] beschränkte sich die Gesetzgebungsbefugnis des House of Representatives auf die im Anhang der Verfassung enumerativ aufgeführten Sachgebiete.[7] Nach dieser Aufzählung hatte das Bundesparlament u.a. für folgende Bereiche die ausschließliche Kompetenz: Außenpolitik, Verteidigung, Außenhandel, Anleihewesen und Verkehr. In den Bereich einer konkurrierenden Gesetzgebung fielen folgende Sachgebiete: Industrielle Entwicklung, Arbeitsrecht, Gewerkschaftswesen und Touristik. Eine Möglichkeit von der in der Verfassung niedergelegten Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen abzuweichen, sah sec. 65 vor, die eine Regelung für den Fall des Staatsnotstandes brachte. Die Nigerianische Verfassung wich hier von der britischen Verfassung ab, die wegen der unbeschränkten Ge-

---

1) sec. 38;
2) Federal Electoral Commission, sec. 47_a, siehe auch Elias S. 172/173;
3) s.o.S. 56 ff und 131;
4) sec. 63_2;
5) vgl. im einzelnen unten S. 163;
6) sec. 64_2;
7) Schedule, Part 1, "The Exclusive List" u. Part. 2, "The Concurrent Legislative List".

setzgebungsbefugnis des Parlamentes (Sovereignty of Parliament) eine Ausnahmeregelung für den Fall des Staatsnotstandes nicht benötigt.
Das Gesetzgebungsverfahren entsprach dem der vorangegangenen Verfassung und war dem Verfahren des englischen Unterhauses nachgebildet.[1] Jeder Abgeordnete besaß ein Initiativrecht, auch die Kabinettsmitglieder waren berechtigt, Gesetzesentwürfe einzubringen.[2] Steuer- und Abgabengesetze (money bills) durften jedoch nur im House of Representatives eingebracht werden.[3] Jedes Gesetz wurde dreimal gelesen, wobei die erste und dritte Lesung wie in England formellen Charakter hatten.[4] Bei den Abstimmungen war, mit Ausnahme von verfassungsändernden Gesetzen, die einfache Mehrheit der anwesenden Abgeordneten erforderlich.[5] Nach der Zustimmung beider Häuser des Parlamentes mußte das Gesetz dem Generalgouverneur zur Erteilung des "royal assent" und zur Verkündung zugeleitet werden.[6] Für den Fall, daß der Generalgouverneur ein Gesetz für verfassungswidrig hielt, stand ihm ein Prüfungsrecht jedoch kein eigenes Entscheidungsrecht zu. Er hatte das Gesetz, das er für verfassungswidrig hielt, dem Obersten Bundesgericht (Federal Supreme Court) zur Entscheidung vorzulegen.[7] Im übrigen war das Verfahren des Parlamentes in der Geschäftsordnung geregelt.[8] Im Mittelpunkt des parlamentarischen Betriebes stand der Speaker.[9] Die Verfassung regelte nur allgemein das Amt und die Wahl, nicht jedoch die Amtsbefugnisse. Letztere ergaben sich aus der Geschäftsordnung und zum größten Teil aus den Konventionalregeln, die bereits in der Zeit vor der Unabhängigkeit vom britischen Parlamentsbetrieb übernommen oder selbst entwickelt worden waren.

---

1) Elias, S. 176/177; Nwabueze, S. 206-209;
2) sec. 57_2;
3) sec. 57_2;
4) Nwabueze, S. 207;
5) sec. 55_2;
6) sec. 57_1;
7) sec. 108;
8) sec. 60;
9) sec. 42.

c) Das Kabinett

Abweichend von der britischen Verfassung, in der die Existenz des Kabinetts statutarisch nicht abgesichert ist,[1] regelte die nigerianische Verfassung die Errichtung eines Kabinetts.[2]

Aufgabe des Kabinetts war es, den Generalgouverneur bei der Regierung des Landes zu beraten.[3] Die nigerianische Verfassung folgte damit der britischen Verfassung, nach der die Krone zwar nominell Trägerin der exekutiven Gewalt ist, die tatsächlichen Entscheidungen der Exekutive und die Kontrolle über die Führung der Regierungsgeschäfte aber durch das Kabinett erfolgen. Das Kabinett bestand aus dem Premierminister und den vom Generalgouverneur auf Vorschlag des Premierministers ernannten Ministern. Wie in England sah die Verfassung die Ernennung von Ministern mit und ohne Kabinettsrang vor.[4] Die Ernennung des Premierministers,[5] die Kollektivverantwortlichkeit des Kabinetts gegenüber dem Parlament[6] und das Erfordernis der Abgeordneteneigenschaft der Minister waren ausdrücklich in der Verfassung geregelt.[7]

5. Die Regionalregierung

Die Verfassungsbestimmungen für die Regionen folgten in ihrem Aufbau weitgehend der Bundesverfassung.

---

1) Jennings, Cabinet Government, S. 2; s. auch oben S. 112;
2) sec. 82_1;
3) "There shall be a Council of Ministers for the Federation, whose function shall be to advise the Governor General in the Government of the Federation," sec. 82_1;
4) sec. 82_1;
5) sec. 81, siehe im einzelnen unten bei der Erörterung der Konventionalregeln, S. 161 ff;
6) sec. 83, siehe im einzelnen unten bei der Erörterung der Konventionalregeln, S. 165;
7) sec. 81_6.

a) die britische Krone und die Gouverneure

Die gesamte exekutive, judikative und legislative Gewalt der Regionen lag bei der britischen Krone. Wahrgenommen wurden die Aufgaben und Befugnisse des britischen Monarchen vom Gouverneur der Region. Dieser wurde vom Generalgouverneur auf Vorschlag der Premierministers der Region hin ernannt. Der Generalgouverneur war an diesen Vorschlag gebunden.[1] Die rechtliche Stellung des Gouverneurs der Region entsprach derjenigen des Generalgouverneurs gegenüber der Bundesregierung.

b) Die Parlamente der Regionen

Nominell lag die legislative Gewalt bei der britischen Krone. Tatsächlich wurde sie von den Parlamenten der Regionen ausgeübt. Seit 1954 bestand in allen Regionen ein Parlament mit zwei Kammern (House of Assembly und House of Chiefs). Die Zahl der Abgeordneten war unterschiedlich. Die Geschäftsordnungen, die Gesetzgebungsverfahren und die Befugnisse der Speaker entsprachen weitgehend denen des House of Representatives der Bundesregierung.

c) Die Executive Councils der Regionen

Die tatsächlichen Entscheidungen der Exekutive oblagen den Executive Councils der Regionen. Den Kabinetten gehörten bis zu 13 Minister an.[2] Abweichend von der Bundesverfassung mußten 2 Minister dem House of Chiefs zugehören.[3] Der Premierminister wurde vom Gouverneur der Region ernannt. Er mußte Abgeordneter im House of Assembly sein. Eine abweichende Regelung bestand in der Nordregion, wo er auch Mitglied des House of Chiefs sein konnte.[4] Zwischen dem Ministeramt in

---

1) Elias, S. 222;
2) vgl. z.B. Northern Nigeria Constitution, sec. 34_4;
3) vgl. z.b. Eastern Nigeria Constitution, sec. 33_4, Elias, S. 223;
4) Northern Nigeria Constitution, sec. 34_2.

einer der Regionalregierungen und der Mitgliedschaft im House of Representatives oder Senat der Bundesregierung bestand Inkompatibilität.[1]

B. Die Unterschiede in der Struktur der nigerianischen Verfassung von 1960 und der britischen Verfassung

I. Die rechtlichen Grundlagen der Verfassung

1. Die geschriebene Verfassung

a) Der allgemeine Charakter der Verfassungsordnung

Im Unterschied zur britischen Verfassung wurden mit der Unabhängigkeitsverfassung von 1960 die für den politischen Prozeß maßgeblichen Normen in einer Urkunde zusammengefaßt. Mit der schriftlichen Fixierung der Verfassung folgte Nigeria dem Beispiel der übrigen Commonwealthstaaten, die mit Ausnahme von Neuseeland alle über ein einziges, umfassendes, ranghöheres Verfassungsinstrument verfügen.[2]

Rechtlich hatte die schriftliche Niederlegung der Verfassung unterschiedliche Folgen. Sie führte zu einer der britischen Verfassung unbekannten Aufspaltung in formelles und materielles Verfassungsrecht. Sie ermöglichte die Regelung eines besonderen Verfahrens zur Änderung der Verfassung und sorgte dadurch für einen höheren Bestandschutz der Normen.[3] Außer-

---

1) Elias, S. 223;
2) de Smith, Legislatures under Written Constitutions, S. 209;
3) Nwabueze, S. 103.

dem konnte die Freiheitssphäre des Bürgers durch einen Grundrechtskatalog abgesichert werden.[1]
Für eine schriftliche Niederlegung gab es unterschiedliche Gründe.[2] Die Engländer waren auf Grund der Treuhänderstellung, die sie gegenüber der eingeborenen Bevölkerung einnahmen, daran interessiert, vor Gewährung der Unabhängigkeit mit den Führern des Landes eine politische Ordnung auszuhandeln,[3] die eine Fortsetzung des während der Kolonialherrschaft eingeleiteten Demokratisierungsprozesses sicherstellte.[4] Eine schriftliche Niederlegung war erforderlich, weil die Verfassung eine Art Geschäftsgrundlage für dieGewährung der Unabhängigkeit darstellte. Für das Land selbst, das abweichend von England nicht über eine lange parlamentarische Tradition verfügte, sollte mit einer schriftlichen Verfassung eine politische Grundordnung geschaffen werden, auf der eine eigene verfassungsrechtliche Tradition aufbauen konnte.[5] In Nigeria fehlt jener bedächtige Empirismus, der die verfassungsrechtliche Entwicklung in England und in den älteren Dominions kennzeichnet.[6] In einer Atmosphäre sich überstürzender politischer Ereignisse, die in Entwicklungsländern bei Erlangug der Unabhängigkeit entstehen konnte, konnte eine schriftliche Verfassung einen Stabilisierungseffekt haben, weil auf diese Weise die Normen der politischen Grundordnung mit einer höheren Dignität ausgestattet waren.[7]

b) Die Normenkontrolle

Die schriftliche Verfassung ermöglichte die Zulässigkeit einer konkreten und abstrakten Normenkontrolle.[8] Die britische Verfassung kennt eine solche Kontrolle nicht, weil sie keine

---

1) sec. 17-30;
2) de Smith, The New Commonwealth, S. 77;
3) Ezera, S. 237;
4) de Smith, The New Commonwealth, S. 83;
5) de Smith, Legislatures under written Constitutions, S. 210;
6) de Smith, Legislatures under written Constitutions, S. 210;
7) Nwabueze, S. 230;
8) sec. 31_2 u. 108_{1-3}.

gegenüber einem einfachen Parlamentsgesetz mit höherer Bestandsgarantie ausgestatteten Normen enthält, die als Prüfungsmaßstab herangezogen werden können.[1)]

c) Die Änderung der Verfassung

Abweichend von der britischen Verfassung, die wegen des Fehlens einer schriftlich niedergelegten Verfassungsurkunde ein formelles Verfahren zur Abänderung der Verfassung nicht kennen kann,[2)] regelte die nigerianische Verfassung ausführlich das bei einer Verfassungsänderung vorgeschriebene Verfahren.[3)]

2. Die Rechtsquellen des nigerianischen Staats- und Verfassungsrechts

a) Die Gesetze

Wichtigste Rechtsquelle des nigerianischen Staats- und Verfassungsrechts war neben der Verfassung das einfache Parlamentsgesetz.[4)] Hierbei handelte es sich zum größten Teil um vom britischen Parlament gesetztes Recht, das nach der Unabhängigkeit fortgalt.[5)] Dabei wurde zwischen "received English law"[6)] und " imposed English law"[7)] unterschieden. Neben dieses fortgeltende Recht der Kolonialzeit trat das nach dem 1.10.1960 vom nigerianischen Parlament gesetzte Recht. Ent-

---

1) Wade, S. 234; Loewenstein, S. 46, Bd. I;
2) Loewenstein, Bd. I, S. 47;
3) sec. 4 u. 5, vgl. im Einzelnen Elias, S. 296-299; Nwabueze, S. 103/104;
4) Nwabueze, S. 106;
5) Nwabueze, S. 114;
6) Hierbei handelte es sich um englisches Recht, das durch die nigerianischen Rechtsetzungsorgane während der britischen Kolonialherrschaft rezipiert worden war und dadurch ein nigerianisches Recht geworden war. Nwabueze, S. 114/117; Park, S. 14 ff.;
7) Hierbei handelte es sich um vom britischen Parlament während der Kolonialherrschaft für die Kolonien erlassene Gesetze, Nwabueze, S. 117.

sprechend der Beeinflussung durch die britische Rechtstradition fehlte eine strenge begriffliche Trennung von Verfassungs- und Verwaltungsrecht.[1]

b) Die Gerichtsentscheidungen

Da sich das nigerianische Recht seit 1900 weitgehend am britischen Recht orientierte und das Common Law rezipiert hatte[2] spielten die Gerichtsentscheidungen (case law) eine bedeutende Rolle.[3]

Das richterliche Recht, auch soweit es das Verfassungsrecht betraf, war in den einschlägigen Gerichtsentscheidungen autoritativ enthalten und begründet. Hierbei handelte es sich zum größten Teil um nigerianisches Case Law aus der Kolonialzeit das wiederum auf Entscheidungen britischer Gerichte aufbaute.[4]

Wegen der detailierten Normierung des Verfassungsrechts war jedoch die normauslegende Rechtsprechung von größerer Bedeutung als in England.[5] Sie orientierte sich, da in vielen Bereichen noch keine eigene nigerianische Rechtsprechung bestand an der amerikanischen Rechtsprechung.[6]

c) Die Konventionalregeln

Im Hinblick auf die Anlehnung an die britische Verfassung waren die Konventionalregeln von großer Bedeutung für den politischen Prozeß.[7] Die meisten von ihnen wurden in der Zeit vor der Unabhängigkeit Nigerias entwickelt oder aus der englischen Verfassungspraxis übernommen. Ausgehend von den bereits im Zeitpunkt der Unabhängigkeit bestehenden Konventionen wurden nach 1960 eigene Konventionalregeln entwickelt bzw.

---

1) Hood-Phillips, S. 9; Wade, S. 232;
2) Park, 14 ff;
3) Park, S. 43 ff;
4) Park, S. 44;
5) Wade, S. 234;
6) Elias, S. 161;
7) siehe im einzelnen unten bei der Erörterung des Verhältnisses von Norm und Konventionalregel in der nigerianischen Verfassung, S. 161 ff.

die bestehenden, der britischen Verfassung entnommenen Regeln den besonderen nigerianischen Verhältnissen angepaßt.[1)]

II. Die Stellung der Konventionalregeln

1. Die Stellung der Konventionalregeln in der britischen Verfassung

Bei den Konventionalregeln (conventions) handelt es sich um pragmatische Regeln für die politische Verhaltensweise bestimmter Staatsorgane.[2)] Sie betreffen hauptsächlich die Krone und die für sie handelnden Personen, das Kabinett, den Premierminister, das Parlament und den Speaker.[3)] Durch sie wird in England in weitem Umfang der politische Prozeß geregelt, so daß sie letztlich politisches Recht sind. Im Gegensatz zu den Normen der Verfassung sind sie gerichtlich nicht durchsetzbar.[4)] Ihre Verletzung hat nur politische Folgen. Eine Einfassung in Normen ist nur selten versucht worden, da sich zwar die Mechanik des parlamentarischen Betriebes bis zu einem bestimmten Punkt normieren läßt, nicht jedoch der politische Geist, der zu einer Verfahrensmechanik hinzukommen muß.[5)]
Die Bedeutung der Konventionalregeln liegt darin, daß sie den politischen Betrieb flexibler gestalten, als dies durch gesetztes Recht möglich wäre.[6)] Sie dienen außerdem als Vehikel von Verfassungsänderungen, da über ihre Veränderung auf die Dauer die Änderung der Verfassung bewirkt wird. Gegenüber dem gesetzten Recht sind sie einfacher zu ändern, weil sie nur soweit gelten, als sie zweckdienlich erscheinen.[7)]

---

1) Nwabueze, S. 233;
2) Dicey, S. 23; Loewenstein, Bd. I, S. 53;
3) Zur Einteilung der Konventionalregeln siehe Hood-Phillips, S. 54 ff;
4) Dicey, S. 23; Jennings, Law and Constitution, S. 99/100;
5) Loewenstein, Bd. I, S. 54;
6) Jennings, Law and Constitution, S. 131;
7) Jennings, Law and Constitution, S. 131.

Verliert eine Konventionalregel ihre politische Nützlichkeit, wird sie aufgegeben, modifiziert oder durch eine andere ersetzt.
Der Zwang, sie einzuhalten, ergibt sich nicht aus der Möglichkeit, sie gerichtlich durchzusetzen, sondern aus der allgemeinen Überzeugung und Einsicht, daß Ihre Einhaltung für den politischen Prozeß unabdingbare Voraussetzung ist.[1)]

2. Die allgemeine Problematik des Verhältnisses von Norm und Konventionalregel bei der Gestaltung einer Dominionverfassung.

Bei der Gestaltung von Dominionverfassungen ergab sich, nachdem die Entscheidung für eine Anlehnung an die britische Verfassung gefallen war, das Problem, inwieweit und in welcher Form die jungen Staaten die Konventionalregeln der britischen Verfassung übernehmen sollten.[2)] Hierbei boten sich unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten an.
Die auf den ersten Blick einfachste Methode wäre gewesen, die Verfassung so zu übernehmen, wie sie in England bestand, d.h. den verfassungsrechtlichen Rahmen mit den wichtigsten Institutionen (Parlament, Krone, Kabinett) zu normieren, im übrigen aber die Regelung des politischen Betriebes, den Konventionalregeln zu überlassen.[3)] Diese Lösung hätte jedoch ein hohes Maß an Vertrautheit mit dem politischen Betrieb in England vorausgesetzt. Wichtige Teile der Verfassung wären bei dieser Lösung einer schriftlichen Niederlegung entzogen worden, und die am politischen Entscheidungsprozeß Teilnehmen-

---

1) Dicey spricht in diesem Zusammenhang von "constitutional morality", Dicey, S. 23; Jennings, Law and Constitution, S. 123/124;
2) de Smith, The New Commonwealth, S. 78; Nwabueze, S. 231;
3) de Smith, The New Commonwealth, S. 78.

den wären vor Auslegungsfragen gestellt worden, die selbst in England oft nur mit Mühe hätten gelöst werden können, da eine ganze Reihe der englischen Konventionalregeln in sich widersprüchlich sind.[1)]

Eine solchermaßen niedergelegte Verfassung hätte ihrer Ordnungs- und Leitbildfunktion, ohne die ein Entwicklungsland nicht auskommen kann, nicht erfüllen können, da der politische Prozeß mit Auslegungsfragen belastet worden wäre.

Eine weitere Lösungsmöglichkeit hätte darin bestanden, die wichtigsten Normen der englischen Verfassung zu kodifizieren, im übrigen aber die britischen Konventionalregeln durch eine Generalklausel in der Verfassung für anwendbar zu erklären, und sie damit in den Rang von Normen zu erheben.[2)] Die Lösung hätte zunächst den Vorteil gehabt, daß sie die Schwierigkeiten umgangen hätte, die mit einer schriftlichen Formulierung der komplizierten und zuweilen nur aus den historischen Zusammenhängen verständlichen britischen Konventionalregeln, verbunden gewesen wären. Der weitere Vorteil dieser Lösung hätte in der größeren Flexibilität, die auch die englische Verfassungsentwicklung kennzeichnete, gelegen. Die Verfassungen der Commonwealthstaaten hätten auf diese Weise automatisch die Fortbildung der Konventionalregeln in England übernommen.

Bedenken gegen eine Verweisung durch Generalklauseln ergaben sich insofern, als dadurch die Entwicklung eigener, den jeweiligen örtlichen Verhältnissen angepaßten Konventionalregeln erschwert worden wäre.[3)] Auch hätte diese Lösung der öffentlichen Meinung in den Entwicklungsländern widersprochen, die teilweise nationalistisch und anti-britisch eingestellt war. Verfassungen mit zu ausgeprägter Bezugnahme auf die britische Verfassung wären wieder nur als von der bri-

---

1) de Smith, The New Commonwealth, S. 79; Nwabueze, S. 231;
2) de Smith, The New Commonwealth, S. 80/81; siehe z.B. sec. 4_2 der Verfassung Ghanas von 1957, Nr. 277;
3) Nwabueze, S. 233.

tischen Kolonialverwaltung aufgezwungen angesehen worden. Die beste Lösung lag daher darin, die wichtigsten Konventionalregeln statutarisch in die Verfassungen aufzunehmen. Diese Lösung brachte größere Klarheit. Ein weiterer Vorteil lag darin, daß die schriftlich fixierte Norm psychologisch einen höheren Bestandsschutz genoß gegenüber der Konventionalregel, die nicht schriftlich niedergelegt war und daher nur im Bewußtsein der Politiker und z.T. auch der Wähler existierte.[1] Hinzukam die Erkenntnis, daß Konventionalregeln, sobald sie zu Normen erhoben sind, gerichtlich durchsetzbar sind.[2] Während die britische Staatspraxis die Justiziabilität politischer Regeln und Entscheidungen ablehnt, weil damit in das ausgewogene Kräftespiel des politischen Prozesses eingegriffen würde, konnte in den Dominions, in denen der politische Prozeß noch labil war, die richterliche Entscheidung einen stabilisierenden Einfluß haben.[3]

Im Ergebnis läßt sich daher feststellen:

Die Gestaltung der Verfassungen junger Commonwealthstaaten, entsprechend der britischen Verfassung, durch Übernahme der Zweispurigkeit von Norm und Konventionalregel hatte vor allem den Vorteil einer größeren Flexibilität der Verfassungen. Im Hinblick darauf, daß die Konventionalregeln, anders als in England, im politischen Bewußtsein der Bevölkerung kaum verwurzelt waren, empfahl es sich, bei der Verfassungsgebung die Konventionalregeln möglichst ausführlich in Normen umzuwandeln und in der Verfassung niederzulegen.

---

1) "To break the law is to do something clearly and obviously unconstitutional ... It is possible to rouse public opinion to indignation ... Breaches of constitutional conventions are less obvious and can be more easily clouded by a fog of misunderstanding." Jennings, Cabinet Government, S. 4;

2) "A judicial decision that a law has been broken leaves no room for argument, save as to its political justification. An accusation that a convention has been broken may be met by an accusation of factious and deliberate misrepresentation." Jennings, Cabinet Government, S. 4;

3) Nwabueze, Constitutionalism in Nigeria, S. 3/4.

3. Das Verhältnis von Norm und Konventionalregel in der nigerianischen Verfassung von 1960

Geht man davon aus, daß sich bei der Gestaltung von Dominionverfassungen für die Übernahme von Konventionalregeln aus der britischen Verfassung verschiedene Lösungsmöglichkeiten ergaben, so lassen sich aus der Art und Weise, wie die nigerianische Verfassung dieses Problem löste, Aussagen über den Grad der formellen und materiellen Anlehnung an die britische Verfassung und über die Flexibilität der Verfassung von 1960 gewinnen.

a) Die Prärogativrechte

aa) Die Ernennung und Abberufung des Premierministers

Sec. 81 regelte die Ernennung des Premierministers der Bundesregierung durch den Generalgouverneur. Nach sec. 81_2 hatte der Generalgouverneur denjenigen zum Premierminister zu ernennen, der nach seiner Meinung über eine Mehrheit im House of Representatives verfügte.[1] Bei klaren Mehrheitsverhältnissen ergab sich dabei für den Generalgouverneur kein Entscheidungsspielraum. Die Regelung entsprach der englischen Konventionalregel. Nach der englischen Verfassung hat der Monarch nur dann eine echte Entscheidung zu treffen, wenn die Mehrheitsverhältnisse im Unterhaus unklar sind,[2] oder wenn innerhalb der Mehrheitspartei nach dem Tod oder Rücktritt des Premierministers die Nachfolge nicht eindeutig geklärt ist.[3]

---

1) "... he shall appoint a member of the House of Representatives who appears to him likely to command the support of the majority of the members of the House," sec. 81_2;
2) Jennings, Cabinet Government, S. 26;
3) Jennings, Cabinet Government, S. 25.

Auch die Abberufung des Premierministers war in der Verfassung ausdrücklich geregelt. Nach sec. 81_{10a} hatte der Generalgouverneur den Premierminister abzuberufen, wenn dieser nach Auffassung des Generalgouverneurs nicht mehr über die Mehrheit des Parlamentes verfügte.[1]

Die nigerianische Verfassung ging hier weiter als die britische. Nach der britischen Verfassung muß der Monarch ein Mißtrauensvotum oder eine Abstimmungsniederlage bei einem von der regierenden Partei und vom Speaker als wichtig bezeichnetem Gesetz abwarten, auf Grund deren dann der Premierminister von sich aus den Rücktritt der Regierung erklärt. Ob darüberhinaus die Krone ein eigenes Abberufungsrecht hat, wenn der Premierminister nicht freiwillig zurücktritt, ist offen, weil ein solcher Fall bis jetzt nicht vorgekommen ist.[2]

Die Regelung der nigerianischen Verfassung, nach der der Generalgouverneur von sich aus über die Abberufung eines Premierministers entscheiden kann, widersprach dem britischen Kabinettssystem und der parlamentarischen Tradition. Nach den britischen Konventionalregeln entscheidet allein das Parlament darüber, ob der Premierminister im Amt bleibt. Ob der Premierminister über eine Mehrheit im Parlament verfügt, ist nur bei einer Abstimmung, insbesondere bei einer Abstimmung über ein Mißtrauensvotum, festzustellen. In England gehört der Monarch zwar formell dem Parlament an (King in Parliament), darf aber das Parlamentsgebäude außer zur Verlesung der Thronrede nicht betreten.[3] Als Außenstehender könnte er daher keinesfalls darüber entscheiden, ob ein Premierminister noch über die Mehrheit im Parlament verfügt.

---

1) "... the Governor-General shall not remove the Prime Minister from office unless it appears to him that the Prime Minister no longer commands the support of a majority of the members of the House of Representatives," sec. 81_{10a}.

2) Konventionalregeln bestehen nur im Zusammenhang mit der Abberufung einzelner Fachminister bei Verstößen gegen die Kabinettsdisziplin, Jennings, Cabinet Government, S. 194;

3) Hood-Phillips, S. 75.

Das oberste nigerianische Gericht (Federal Supreme Court) hat daher auch 1962 entschieden, daß die Gründe, aus denen sich ein Generalgouverneur oder Gouverneur für die Abberufung eines Premierministers entscheidet, sich unmittelbar aus einer Abstimmung im Parlament ergeben müssen, nicht jedoch aus der Beurteilung parteipolitischer Auseinandersetzungen außerhalb des Parlamentes.[1)]

bb) Die Auflösung des Parlamentes

Die Legislaturperiode des nigerianischen Bundesparlamentes dauerte nach sec. 63_2 fünf Jahre. Nach sec. 63_4 konnte der Generalgouverneur das Parlament auf den Vorschlag (advice) des Premierministers hin vorzeitig auflösen. Daneben hatte der Generalgouverneur ein eigenes Auflösungsrecht, falls der Premierminister nach einem ihm im House of Representatives ausgesprochenem Mißtrauensvotum nicht zurücktrat oder dem Generalgouverneur nicht die Auflösung des Parlamentes empfahl.[2)] Die Regelung der nigerianischen Verfassung folgte hier nicht den entsprechenden britischen Konventionen. Nach der britischen Verfassung wäre der Monarch zwar rechtlich (legally) in der Lage das Parlament ohne eine entsprechende Empfehlung des Premierministers aufzulösen. Das Recht ist jedoch seit 1793 nicht mehr ausgeübt worden und die heutige Konventionalregel geht dahin, daß der Monarch kein eigenes Auflösungsrecht hat.[3)]

---

1) Adegbenro v. Akintola, Federal Supreme Court, 187/1962; vgl. auch Nwabueze, S. 234/235;

2) "If the House of Representatives passes a resolution that it has no confidence in the Government of the Federation and the Prime Minister does not within three days either reseign or advise a dissolution the Governor-General may dissolve Parliament," sec. 63_4 b;

3) Das Schreiben (writ) mit dem die Auflösung des Parlamentes bestätigt wird, muß vom Lord Chancellor unterschrieben werden, folglich kann der Monarch das Parlament schon deswegen nicht gegen den Willen seiner Minister auflösen, Jennings, Cabinet Government, S. 382/383.

Eine Abweichung der Verfassung von 1960 von den britischen Konventionalregeln ergab sich auch aus sec. 63_{4a}. Danach konnte der Generalgouverneur entgegen der Empfehlung des Premierministers die Auflösung des Parlamentes verweigern, wenn er das Parlament weiterhin für arbeitsfähig hielt und eine vorzeitige Auflösung nach seiner Meinung[1] nicht im Interesse Nigerias lag. Nach der britischen Verfassung ist der Monarch nicht berechtigt, die Auflösung zu verweigern, falls der Premierminister darum nachsucht.[2]

b) Das Kabinett

aa) Die Errichtung des Kabinetts

Abweichend von der britischen Verfassung, in der die Stellung des Kabinetts statutarisch überhaupt nicht niedergelegt ist, brachte die nigerianische Verfassung ausführliche Regeln über die Aufgaben und die Zusammensetzung des Kabinetts.[3] Nach sec. 81_6 mußte jedes Mitglied des Kabinetts dem Parlament angehören. Entsprechend der britischen Konvention[4] konnte ein Minister zunächst ernannt werden, ohne Mitglied des Parlamentes zu sein, wenn es ihm gelang, innerhalb von vier Monaten über eine Nachwahl einen Sitz im Parlament zu erlangen.[5]

Wie in England waren nicht alle Minister der Regierung Kabinettsmitglieder. Die Bestimmung darüber, wer von den Regierungsmitgliedern dem Kabinett angehörte, erfolgte durch den Generalgouverneur auf Empfehlung des Premierministers.[6] Die

---

1) Nach sec. 86_2 handelte es sich dabei um eine gerichtlich nicht nachprüfbare Entscheidung;
2) Jennings, Cabinet Government, S. 393; Hood-Phillips, S. 78/79;
3) sec. 82, s.o.S. 151;
4) Nach der britischen Konventionalregel muß der Minister innerhalb angemessener Zeit Abgeordneter werden, Jennings, Cabinet Government, S. 53;
5) sec. 81_6;
6) sec. 78_1.

Stellung des Premierministers, insbesondere seine Abhängigkeit von der Parlamentsmehrheit, wurden in sec. 81_{1-2} niedergelegt. Ausdrückliche Regeln über die Abstimmungen im Kabinett, die Richtlinienkompetenz des Premierministers und die Kabinettsdisziplin brachte die Verfassung nicht, so daß insofern auf die Konventionalregeln der britischen Verfassung zurückgegriffen werden mußte.

bb) Die kollektive Ministerverantwortlichkeit

In sec. 83_1 regelte die Verfassung die kollektive Ministerverantwortlichkeit.[1] Sie erstreckte sich nach sec. 83_{2a} auf die Empfehlungen, die dem Generalgouverneur im Zusammenhang mit der Ernennung von Ministern, deren Abberufung und der Auflösung des Parlamentes erteilt wurden. Die Regelung der Ministerverantwortlichkeit brachte nur eine Klarstellung, da das britische Kabinettssystem, das in sec. 82 ausdrücklich übernommen wurde, die politische Abhängigkeit der Regierung von der Parlamentsmehrheit bereits beinhaltete.[2]

c) Die Parteien

Die Parteien und ihr verfassungsrechtlicher Auftrag fanden in der nigerianischen Verfassung von 1960 keine Erwähnung. Ihre Stellung und ihre Aufgaben wurden ausschließlich durch Konventionalregeln bestimmt. Die Verfassung folgte insofern der britischen Verfassung, in der das Verhältnis der beiden großen Parteien zueinander im Zusammenhang mit den Konventionalregeln über die Kabinettsbildung geregelt ist.[3]

---

1) "The Council of Ministers shall be collectively responsible to Parliament for any advice given to the Governor-General by or under the general authority of the Council and for all things done by or under the authority of any Minister of the Government of the Federation in the execution of his office," sec. 83_1;
2) de Smith, The New Commonwealth, S. 102; Nwabueze, S. 191/192;
3) Jennings, Law and Constitution, S. 112/113; Loewenstein, Bd. I, S. 60; Hood-Phillips, S. 59.

Abweichend von der britischen Verfassung[1] wurde auch die Stellung der Opposition und des Oppositionsführers nicht konstitutionalisiert.[2] Die Stellung des Oppositionsführers war daher den Konventionen überlassen. Da das House of Representatives erst seit 1954 über eine Oppositionspartei verfügte, mußte auf die Konventionalregeln der Regionalparlamente und des britischen Unterhausbetriebes zurückgegriffen werden.[3]

d) Das Verfahren des Parlamentes

Für den Verfahrensablauf des Parlamentes regelte die Verfassung u.a. folgendes: Den Treueeid gegenüber der Krone und dem Parlament (oath of allegiance),[4] das Amt des Speakers,[5] das Abstimmungsverfahren im Parlament,[6] die Dauer der Sitzungsperioden[7] und eine Reihe von Auslegungsregeln im Gesetzgebungsverfahren.[8] Einzelheiten des Verfahrens wurden in der Geschäftsordnung des Parlamentes geregelt, für die sec. 60_1 eine Rechtsgrundlage schuf. Im Vergleich zur britischen Verfassung, in der der parlamentarische Betrieb in weitem Umfang durch Konventionalregeln bestimmt wird, brachte die nigerianische Verfassung für einige Teilgebiete ausführliche Regelungen.

Aus der Einsicht heraus, daß es nicht möglich war, das Verfahren des Parlamentes durchgehend zu normieren, blieben viele Fragen den Standing Rules und den Konvetionen überlassen, die zum großen Teil aus der britischen Verfassung übernommen wurden.[9]

---

1) 1 Edw. 8 & 1 Geo. 6, c. 58 ss. 5, 7, 10;
2) Eine Regelung bestand nur in der Verfassung der Ostregion, Nwabueze, S. 190;
3) Nwabueze, S. 190, de Smith, The New Commonwealth, S. 102/105;
4) sec. 50;
5) sec. 42;
6) sec. 55;
7) sec. 63_2;
8) sec. 61;
9) vgl. Gordon, S. 78; Nwabueze, S. 185 ff.

e) Ergebnis

Diese Untersuchung will also deutlich machen, daß man mit der nigerianischen Verfassung von 1960 versuchte, einen grossen Teil der nach der britischen Verfassung nur durch Konventionen geregelten Institutionen ausdrücklich in die Verfassung aufzunehmen. Manche Vorschriften waren ausführlicher und weitreichender als die britischen Konventionalregeln. In einigen Bereichen der Verfassung wurde im Interesse einer höheren Flexibilität auf eine Normierung verzichtet. Dies galt vor allem für die Parteien. Soweit die Verfassung keine Regelung brachte, galten die bereits bestehenden Konventionalregeln fort. Für den Fall, daß keine Konventionalregeln vorhanden waren, mußten neue entwickelt werden oder auf die der britischen Verfassung zurückgegriffen werden. Abweichend von der Verfassung Ghanas[1] z.B. brachte die nigerianische Verfassung keine generalklauselartige Verweisung auf die Konventionalregeln des politischen Betriebes in England.

III. Die Parlamentssouveränität als Grundmaxime der Verfassungsordnung und ihre Begrenzung.

1. Der Begriff der Parlamentssouveränität in der britischen Verfassung und in der nigerianischen Verfassung von 1960

a) Die Parlamentssouveränität als ranghöchste Maxime der britischen Verfassung

Nach der britischen Verfassung hat der Monarch (King in Parliament) zusammen mit beiden Häusern des Parlamentes das Recht, jedes Gesetz mit jedem beliebigen Inhalt zu erlassen, ohne da-

---

1) "The power of the Governor-General is to be exercised as nearly as may be in accordance with the constitutional conventions applicable to the exercise of similar powers in the United Kingdom by Her Majesty", Verfassung von Ghana 1957, sec. 4_2, siehe auch Nwabueze, S. 229.

bei an Fundamentalnormen gebunden zu sein.[1] Es gibt keinen Gegenstand, den das Parlamentsgesetz nicht regeln könnte und kein Gesetz, mag es noch so fundamental sein, das das britische Parlament nicht ändern oder aufheben könnte. Die Parlamentssouveränität ist die ranghöchste Maxime der Verfassung, der das Rechtsstaatsprinzip, das Prinzip der Gewaltenteilung und die Bürgerrechte nachgeordnet sind.[2]

Diese Feststellung kann jedoch nicht zu dem Schluß führen, daß der Grundsatz der unbeschränkten Parlamentssouveränität absolute Geltung hat. Das Volk und das Parlament sind sich bewußt, daß sich aus der treuhänderischen Stellung des Parlaments[3] eine Anzahl Regeln, vor allem politischer Natur, ergeben, die in der Praxis zu einer Begrenzung der Allmacht des Parlamentes führen. Diese Regeln und Prinzipien sind nur zum Teil gerichtlich durchsetzbar.[4] Ihre Verbindlichkeit beruht, ähnlich wie die der Konventionalregeln auf dem allgemeinen und tief verwurzelten Bewußtsein, daß eine Verletzung zu einer empfindlichen Störung des staatlichen Lebens führen würde. Ebenso wie die Konventionalregeln[5] müssen diese Regeln und Prinzipien als Teil der britischen Verfassung angesehen werden.

Die wichtigsten sind:

Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit (rule of law). Die begrenzte Dauer der Legislaturperiode und die durch den Umschwung der Wählermeinung gegebene Möglichkeit der Machtablösung der regierenden Partei durch die Oppositionspartei.[6]

Die Rede-, Informations- und Versammlungsfreiheit. Die Unabhängigkeit der Richter und Gerichte.

---

1) Dicey, S. 38;
2) "The one fundamental dogma of English constitutional law is the absolute legislative power and sovereignty or despotism of the Kind in Parliament." Dicey, S. 141;
3) Dicey, S. 73;
4) Dicey, S. 39;
5) s.o.S. 57;
6) "The real possibility of the peaceful liquidation of unsucessful governments." Elias, S. 323.

Die Souveränität des britischen Parlaments erfährt durch diese Prinzipien eine Begrenzung, die sich in erster Linie aus den Realitäten des politischen Prozesses und erst in zweiter Linie aus der Rechtsprechung ergibt.[1)]

b) Die Souveränität des nigerianischen Parlamentes

Während das britische Parlament jedes nur denkbare Gesetz erlassen kann, ohne dabei von der Verfassung her beschränkt zu sein, konnte das nigerianische Parlament nur innerhalb der von der Verfassung her gesetzten Grenzen Gesetze erlassen. Die nigerianische Verfassungsordnung wurde insofern von der Vorrangigkeit der Verfassung (suppremacy of the Constitution) bestimmt.[2)]

Die Begrenzung der Befugnisse des Parlaments ergaben sich u.a. aus dem föderativen Staatsaufbau, der zu einer Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Bundesparlament und den Parlamenten der Regionen führte. Weitere Beschränkungen folgten aus dem in der Verfassung vorgeschriebenen Verfahren des Parlamentes, insbesondere dem Verfahren zur Änderung der Verfassung, das qualifizierte Mehrheiten und unter bestimmten Voraussetzungen die Zustimmung der Regionalparlamente vorsah.[3)] Beschränkt wurde das Parlament bei seiner Gesetzgebung auch durch die Bindung an die Grundrechte. Die Souveränität des nigerianischen Parlamentes bestand daher zunächst nur innerhalb der von der Verfassung gesteckten Grenzen.[4)]

Daneben war das Parlament jedoch jederzeit berechtigt, die Verfassung zu ändern. Das Parlament konnte z.B. durch ein verfassungsänderndes Gesetz jederzeit die in der Verfassung niedergelegten Grundrechte aufheben.[5)]

---

1) Loewenstein, Bd. I, S. 72;
2) Nwabueze, S. 106;
3) sec. 4 u. 5;
4) Nwabueze, S. 107;
5) Die Verfassung kannte keine überstaatlichen Grundrechte. Auch die Grundrechte standen daher zur Disposition des Parlamentes, s. u. im einzelnen bei der Erörterung der Grundrechte, S. 179.

Im Ergebnis läßt sich daher sagen, daß das nigerianische Parlament zwar an die Verfassung gebunden war (supremacy of the Constitution), diese Verfassung jedoch auch ändern konnte, so daß es letztlich ebenso souverän war wie das britische Parlament.[1]
Der nigerianischen Verfassungordnung lag damit der gleiche Souveränitätsbegriff zugrunde wie der englischen Verfassung.[2]

2. Die Begrenzung der Parlamentssouveränität durch das Rechtsstaatsprinzip (rule of law)

a) Die Stellung der rule of law in der englischen Verfassung

Ganz allgemein beinhaltet die rule of law (oder die supremacy of law)[3] die Bindung der Verwaltung und Rechtsprechung an das Gesetz,[4] das Verbot der Willkür gegenüber dem Bürger und das Gebot, daß jedermann, ohne Ansehung der Person vor dem Gesetz gleich ist und den Gerichten unterworfen ist.[5]
Nach der britischen Verfassung gilt das Rechtsstaatsprinzip nur im Verhältnis von Bürger zu Rechtsprechung und Verwaltung. Jeder in die Rechtssphäre des einzelnen eingreifende Regierungs- und Verwaltungsakt muß auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Mit der rule of law verbindet sich die englische Vorstellung vom Rechtsstaat; zugleich äußert sich in ihr die fest verwurzelte Abneigung gegen ein Sonderrecht der öffentlichen Verwaltung.[6]

---

1) Nwabueze, S. 107;
2) Nwabueze, S. 108;
3) Beide Ausdrücke gehen auf Dicey zurück (siehe Jennings, Law and Constitution, S. 54 ff, 305), der der französischen séparation des pouvoirs die rule of law gegenüberstellte; Dicey, S. 324-401;
4) Dicey, S. 183;
5) Dicey, S. 189;
6) Dicey, S. 189.

Eine Bindung des Parlamentes an das höhere Gestaltungsprinzip der Rechtsstaatlichkeit wird von der britischen Verfassung nicht anerkannt.[1] Der Grund dafür liegt im Fehlen einer schriftlichen Verfassung, die die Allmacht des Parlamentes einschräft und darin, daß die Bürgerrechte nur insoweit gelten, als sie nicht durch ein einfaches Parlamentsgesetz eingeschränkt werden. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit wird damit durch die Integration mit der uneingeschränkten Parlamentssouveränität relativiert.[2] Aus der Hierarchie der Verfassungsmaximen, nach der die rule of law der Parlamentssouveränität nachgeordnet ist, ergibt sich, daß das Parlament theoretisch in der Lage wäre, legislatives Unrecht zu setzen, ohne daß es rechtlich dagegen eine Abhilfe gäbe, weil wegen des Fehlens abstrakter Verfassungsnormen eine richterliche Normenkontrolle ausscheidet. Ein rechtswidriges und willkürliches Gesetz würde jedoch die öffentliche Meinung gegen die Regierung aufbringen.[3] Dieser politische Zwang führt dazu, daß die Beachtung der Forderungen der rule of law durch das Parlament stillschweigend vorausgesetzt wird, ohne gerichtlich erzwingbar zu sein.

b) Die Stellung der rule of law in der nigerianischen Verfassung von 1960

Die nigerianische Verfassung bekannte sich nirgendwo ausdrücklich zum Rechtsstaatsprinzip.[4] Die rule of law konnte jedoch als der Verfassung zugrundeliegend angesehen werden. Dies ergab sich aus dem Bekenntnis der Verfassung zum Constitutionalismus.[5] Parlament, Regierung und Rechtsprechung waren in ihren Aufgaben und Befugnissen gegeneinander abgegrenzt und an die Normen der Verfassung und der übrigen Gesetze gebun-

---

1) Jennings, Law and Constitution, S. 47;
2) Loewenstein, Bd. I, S. 76;
3) Dicey, S. 76;
4) Eine Art. 20_3 GG entsprechende Feststellung fehlte;
5) Nwabueze, Constitutionalism of Nigeria, S. 1, siehe auch Nwabueze, S. 144.

den.[1] Nach der nigerianischen Verfassung waren nicht nur alle Bürger vor dem Gesetz gleich,[2] sondern alle Maßnahmen der Legislative und Exekutive konnten von den Gerichten auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung hin überprüft werden.[3] Nach der nigerianischen Verfassung war daher, anders als in England, auch das Parlament an das Rechtsstaatsprinzip gebunden.[4]
Abweichend von einigen Verfassungen des Kontinents[5] war die rule of law in der Verfassung nicht ausdrücklich einem besonderen Bestandsschutz unterstellt.

3. Die Begrenzung der Parlamentssouveränität durch die Einführung eines Grundrechtskatalogs

a) Die Stellung von Fundamentalnormen in der britischen Verfassung

Die britische Verfassung kennt keine Grundrechte. Unter Grundrechten versteht man dabei Rechte des Einzelnen oder einer Gruppe in die vom Staat überhaupt nicht (überstaatliche Rechte) oder nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen eingegriffen werden kann.[6] Es handelt sich dabei nicht nur um Abwehrrechte gegen den Staat, sondern die Grundrechte statuieren in Form objektiver Normen ein Wertsystem, das als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts Geltung beansprucht.[7]

---

1) "The idea of constiutionalism involves the proposition that the exercise of governmental power shall be bounded by rules, rules prescribing the procedure according to which legislative and executive acts are to be performed and delimiting their permissible content", de Smith, The New Commonwealth, S. 106;
2) Nwabueze, S. 144;
3) Nwabueze, S. 294 ff;
4) Nwabueze, Constitutionalism in Nigeria, S. 2;
5) vgl. z.B. Art. 79_3 GG;
6) Maunz, S. 84;
7) Maunz, S. 88.

Der Grund für das Fehlen abstrakter Grundrechte in der britischen Verfassung liegt darin, daß sie überflüssig sind, weil das common law die Freiheitssphäre des Bürgers ausreichend schützt und weil das Parlament oder die Verwaltung wegen der Wachsamkeit der repräsentativen Einrichtungen und der öffentlichen Meinung keine schwerwiegenden Eingriffe in die Bürgerrechte vornehmen kann, ohne auf den Widerstand seitens des Volkes zu stoßen.
Die britische Verfassung kennt jedoch Staats- und Bürgerrechte (civil liberties), die sich aus dem common law ergeben. Wer gegen ein Gesetz verstößt, das dem Schutz der Bürger oder der Allgemeinheit dient, sieht sich den dem Verletzten zustehenden zivil- und strafrechtlichen Rechtsbehelfen ausgesetzt.[1] Alle Gesetze, die heute die Grundlage der bürgerlichen Freiheitsrechte bilden, verdanken ihre rechtliche Geltung konkreten Anlässen als im Kampf mit der Obrigkeit erzwungene Zugeständnisse zum Schutz der bürgerlichen Persönlichkeitssphäre.[2]
Das Fehlen einer Verwurzelung der Bürgerrechte im überstaatlichen Bereich führt dazu, daß jedes Recht theoretisch durch ein einfaches Parlamentsgesetz geändert oder ganz beseitigt werden kann. Dies gilt auch insoweit als die Verfassung schriftlich niedergelegt worden ist. So genießen zwar die Normen der "Bill of Rights" größere Dignität rechtlich jedoch keine grössere Bestandsgarantie als jedes andere durch ein einfaches Parlamentsgesetz abänderbare Gesetz.
Auch in der englischen Staatstheorie besteht eine tiefgründige Abneigung gegen die Aufnahme abstrakter Fundamentalnormen in die Verfassung. Sie entspricht dem britischen Pragmatismus und der Skepsis, metaphysisch begründete Rechte in die Verfassung aufzunehmen.

---

1) Dicey, S. 196;
2) Loewenstein, Bd. II, S. 262.

Schon Bentham äußerte seine Abneigung gegenüber der Erklärung der Menschenrechte während der französischen Revolution.[1]
Auch in der neueren britischen Staatstheorie wird die Kataligisierung der Bürgerrechte abgelehnt, weil dies der historischen Entwicklung und dem englischen Rechtssystem widerspricht.[2] Man glaubt mit dem bisherigen System bis jetzt gut gefahren zu sein.[3]

b) Die Grundrechte in der nigerianischen Verfassung von 1960

Abweichend von der britischen Verfassung und Rechtstradition brachte die nigerianische Verfassung von 1960 in sec. 17 - 30 einen ausführlichen Grundrechtskatalog.
Die Aufnahme der Grundrechte in die Verfassung ging nicht auf den Einfluß der britischen Verfassungsjuristen zurück.[4]
Die Verfassungen der älteren Dominions kannten keine Grundrechte. Die Garantie der bürgerlichen Freiheitsrechte lag hier, wie in England, im common law, in den Konventionalregeln und letztlich im Votum der Wählerschaft.[5]

---

1) "Look to the letter, you find nonsense-look beyond them you find nonsense - Natural rights is simple nonsense ...", Bentham, S. 497;
2) "The Habeas Corpus Acts declare no principle and define no rights, but they are for practical purposes worth a hundred constitutional articles guaranteeing individual liberty", Dicey, S. 195;
3) "... in Britain we have no Bill of Rights, we merely have liberty according to law; and we think-truly, I believe - that we do the better job than any country which has a Bill of Rights or a Declaration of the Rights of Man." Jennings, Approach to Self-Government, S. 20;
4) de Smith, The New Commonwealth, S. 177;
5) de Smith, The New Commonwealth, S. 170.

nlaß für die Aufnahme von Grundrechten in die Verfassung ildeten die Ereignisse während des zweiten Weltkriegs, ie zahlreichen Erklärungen auf internationaler Ebene (Atlan- ik Charta, UN Charta und die Menschenrechtskonventionen).[1] ie nigerianische Verfassung folgte insofern einem Trend in er Zeit nach dem zweiten Weltkrieg. Ein weiterer Grund ergab ich aus dem Minoritätenschutz.[2]

m einzelnen brachte die Verfassung folgende Grundrechte:[3] as Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, das Recht uf Freiheit von Sklaverei und Zwangsarbeit, das Recht auf ersönliche Freiheit, das Recht auf Familien- und Privatleben, as Recht auf Glaubens- und Gewissensfreiheit, das Recht auf ine freie Entfaltung der Persönlichkeit, das Recht auf Ver- ammlungs- und Koalitionsfreiheit, das Recht auf Freizügig- eit und das Verbot jeder Diskriminierung von Minoritäten. Die in die Verfassung aufgenommenen Grundrechte dienten aber icht nur dem Schutz der Minoritäten, sondern sollten die in- ividuelle Freiheitssphäre des Bürgers absichern.[4] ls politische Leitidee lagen den Grundrechten die Freiheits- echte des klassischen Liberalismus zugrunde.[5] Eine Fest- legung auf eine bestimmte Sozial- und Wirtschaftsordnung er- olgte in der Verfassung nicht.[6] Sie enthielt sich jeder ussage über ein politisches Programm und politische Wunsch- orstellungen. Alle in der Verfassung garantierten Grundrechte aren gerichtlich durchsetzbar. Der Verzicht auf allgemeine rklärungen entsprach der britischen Tradition. Nach briti- cher Auffassung gehören Freiheitsrechte erst dann in eine erfassung, wenn sie gerichtlich durchsetzbar sind. Eine Ver- assung ist nach britischer Auffassung ausschließlich ein recht-

---

1) de Smith, The New Commonwealth, S. 174;
2) Odumosu, S. 125;
3) sec. 17 - 30;
4) de Smith, The New Commonwealth, S. 179;
5) de Smith, The New Commonwealth, S. 185;
6) de Smith, The New Commonwealth, S. 185.

liches Dokument und nicht ein politisches Manifest.[1] Auf den Einfluß der englischen Verfassungsjuristen ist es daher zurückzuführen, daß die nigerianische Verfassung auf Grundrechte mit bloßer "Fassadenfunktion"[2] verzichtete.[3]
Die Grundrechte standen unter einem speziellen oder unter einem generellen Gesetzesvorbehalt.
Dem Recht auf Leben, persönliche Freiheit, Freiheit von Sklaverei und Zwangsarbeit und dem Recht am Eigentum war ein spezieller Gesetzesvorbehalt beigefügt. Diese Grundrechte durften nur zu den in der Verfassung enumerativ aufgeführten Zwecken durch den Gesetzgeber eingeschränkt werden.[4] Es war unzulässig auf den generellen Gesetzesvorbehalt zurückzugreifen, falls ein Eingriff durch den speziellen Vorbehalt des betreffenden Grundrechtes nicht gedeckt wurde. Besondere Auslegungsschwierigkeiten für die Gerichte ergaben sich nicht, da bei den Grundrechten mit einem speziellen Gesetzesvorbehalt die Voraussetzungen des Eingriffs sehr ausführlich geregelt waren.[5]
Das Recht auf Privat- und Familienleben, das Recht auf Versammlungs- und Koalitionsfreiheit, sowie auf Glaubens- und Gewissensfreiheit stand unter einem generellen Gesetzesvorbehalt. Ein Eingriff in die Grundrechtssphäre war hier nur insoweit zulässig, als er im Interesse der Landesverteigung, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der öffentlichen Moral geboten erschien und mit der demokratischen Staatsform

---

1) "The English lawyer finds political manifestos out of place in a legal document. Je instinctiveley prefers brass tacks to noble phrases, pragmatism to metaphysics." de Smith, The New Commonwealth, S. 166;
2) v. Renesse, Krawietz, Bierkämper, S. 6;
3) de Smith, The New Commonwealth, S. 184;
4) Balewa v. Doherty, (1961) 1 All N.L.R. 604 (F.S.C.);
5) Nwabueze, S. 394.

vereinbar war.[1] Diese Regelungsvorbehalte waren jedoch soweit gefaßt, daß der Gesetzgeber und die Verwaltungsbehörden fast jede Grundrechtseinschränkung vornehmen konnten. Der Schutz der bürgerlichen Freiheitssphäre hing bei diesen Grundrechten daher davon ab, wie die Gerichte die vage und unpräzise Formel "reasonably justifiable in a democratic society" auslegten.[2] In der 1960 ergangenen Entscheidung Cheranci v. Cheranci[3] gingen die Richter davon aus, daß, soweit der Kläger nicht das Gegenteil beweise, ein Gesetz schon deshalb als "reasonably justifiable in a democratic society" angesehen werden müsse, weil es vom Parlament, der Vertretung des Volkes, erlassen worden war.

Diese Argumentation war eine Folge der Auslegungsschwierigkeiten, denen sich die Richter gegenüber sahen. Die Auslegung der Formel erforderte letztlich eine politische Entscheidung. Da nach der britischen Verfassung und der Rechtsordnung politische Entscheidungen des Parlamentes grundsätzlich nicht justiziabel sind, war es verständlich, daß die zum größten Teil in England ausgebildeten Richter sich anfangs dagegen sträubten, mit ihren Entscheidungen in den politischen Prozeß einzugreifen. Im Hinblick darauf, daß Nigeria noch nicht über eine eigene gefestigte Verfassungsrechtsprechung verfügte, waren die weitgefaßten Regelungsvorbehalte abzulehnen, da sie bei ihrer Auslegung die Richter zu stark mit in die politische Auseinandersetzung hineinzogen.[4]

---

1) "... reasonably justifiable in a democratic society in the interest of defence, public safety, public order, public morality, or public health", vgl. z.B. Freedom of Movement, sec. 26;
2) Nwabueze, S. 395;
3) (1960), N.R.N.L.R. 24, vgl. auch Nwabueze, S. 395;
4) "In an emerging country where the tradition of respect for the independence of the judicary has not taken firm root, it may be dangerous to ask the courts to exercise a discretion fraught with such far-reaxhing political implications in addition to their other function of deciding the meaning of the diversion of powers between the various governments in the Federation," Nwabueze, S. 401.

Die nigerianische Verfassung kannte keine überstaatlichen Rechte des Individuums.[1] Alle Grundrechte konnten durch ein verfassungsänderndes Gesetz geändert oder aufgehoben werden. Voraussetzung dafür war eine 2/3 Mehrheit in beiden Häusern des Bundesparlamentes, sowie die Zustimmung der Parlamente von mindestens 2 Regionen.[2]
Als bedenklich muß die Regelung angesehen werden, wonach das Parlament im Fall des Staatsnotstandes die Grundrechte auf die Dauer von 12 Monaten suspendieren konnte,[3] da gerade in Krisenzeiten die Grundrechtssphäre des Bürgers eines besonderen Schutzes bedarf.

4. Ergebnis

Nach der Unabhängigkeitsverfassung von 1960 war das nigerianische Parlament nur innerhalb der von der Verfassung gesetzten Grenzen souverän. Die Parlamentssouveränität war daher, abweichend von der britischen Verfassung, der verfassungsmäßigen Ordnung nachgestellt. Mit dieser Rangordnung folgte die Verfassung den Verfassungen der anderen Commonwealthstaaten, die bis auf Neuseeland alle über eine schriftliche Verfassung verfügen, und bei denen die Vorrangigkeit der Verfassung (supremacy of the constitution) das besondere Kennzeichen der Verfassungsordnung ist.
Der nigerianischen Verfassung lag das Rechtsstaatsprinzip zugrunde. Abweichend von der britischen Verfassung war die rule of law in der Rangordnung der Verfassungsmaximen höherrangig, als die Parlamentssouveränität, so daß, anders als in England, auch das Parlament an sie gebunden war.
Mit der Aufnahme von Grundrechten in die Verfassung folgte die Verfassung nicht dem britischen Vorbild. Als Vorbild dienten die Menschenrechtskonventionen und die amerikanische

---

1) de Smith, The New Commonwealth, S. 192;
2) sec. 4_1 & 2;
3) sec. 28_1, 65_1.

Verfassung. Die Grundrechte waren jedoch durch weitgehende Regelungsvorbehalte relativiert. Hinzu kam, daß sie nicht überstaatlich waren, so daß insbesondere in Krisenzeiten der Schutz der bürgerlichen Freiheit (civil liberties) durch die Grundrechte gering war. Im Ergebnis läßt sich sagen, daß in Nigeria versucht wurde, die Freiheitssphäre des Bürgers durch eine in der Verfassung niedergelegte Abgrenzung der Gewalten im Staat, sicherzustellen. Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten vor Eingriffen durch den Staat lag daher vor allem in der Verfassung und im Recht begründet, während in England der Schutz des Bürgers vor der Allmacht des Staates und des Parlamentes in erster Linie der Lebendigkeit der repräsentativen Einrichtungen, der Presse und der Hellhörigkeit der Öffentlichkeit überlassen bleibt.

Sechster Abschnitt

Zusammenfassung und Ergebnis

Die Verfassungsentwicklung in Nigeria stand während der Dekolonisation unter dem politischen Leitmotiv der Doppelten Treuhänderschaft. Auf Grund ihrer Treuhänderstellung gegenüber der eingeborenen Bevölkerung sahen die Engländer es als das vordringlichste Ziel ihrer Verwaltung an, in der Kolonie für Ruhe und Ordnung zu sorgen, um so den in ihren Augen unterentwickelten Eingeborenenen eine ungestörte Entwicklung und den Anschluß an das zivilisatorische Niveau der westlichen Welt zu ermöglichen. Daneben war es das Ziel der britischen Kolonialpolitik, der Bevölkerung Schritt für Schritt Mitspracherechte in den politischen Entscheidungsgremien einzuräumen, um so das Land auf die Zeit nach der Erlangung der Unabhängigkeit vorzubereiten. Aus dieser unterschiedlichen Zielsetzung läßt sich das teilweise widersprüchliche Vorgehen des britischen Kolonialamtes erklären, das einerseits die autokratische Herrschaft des Gouverneurs aufrecht erhalten mußte, um so die Regierungsgewalt fest in Händen zu haben, andererseits aber auf die politischen Wünsche der Chiefs und vor allem der Unabhängigkeitsbewegung eingehen mußte.

I. Die Kriterien der Verfassungsentwicklung

Bei der Verfassungsentwicklung in Nigeria läßt sich erkennen, daß die Engländer anfangs nicht beabsichtigten, neben den bestehenden Institutionen ihrer eigenen Kolonialverwaltung zentrale Organe der Eingeborenenverwaltung zu errichten, und diesen im Lauf der Zeit die Befugnisse der britischen Kolonialverwaltung zu übertragen. Die Engländer haben vielmehr erst allmählich die Konsultativorgane ihrer Verwaltung in Zusammenarbeit mit den politischen Führern der Kolonie in Entscheidungsorgane umgewandelt. Hierbei lassen sich im wesentlichen drei Merkmale der Entwicklung erkennen.

Durch Aufnahme afrikanischer Vertreter wurden die Mehrheitsverhältnisse im Legislative Council und im Executive Council Schritt für Schritt verändert. Teilweise gleichzeitig, teilweise zeitlich verschoben wurden den Konsultativorganen eigene Entscheidungsbefugnisse übertragen. Außerdem wurden der Bevölkerung schrittweise Mitspracherechte bei der Auswahl der afrikanischen Vertreter im Legislative Council und im Executive Council eingeräumt.

1. Die Veränderung der Mehrheitsverhältnisse

Entsprechend seiner ursprünglich nur beratenden Funktion gehörten dem Legislative Council nur wenige afrikanische Vertreter an. Durch die Verfassungsreform von 1922 wurde die Zahl der afrikanischen Mitglieder wesentlich erhöht. Die Engländer verfügten jedoch immer noch über eine Mehrheit. Erst durch die Verfassungsreform von 1946 wurde die sog. "offizielle Mehrheit" im Rat beseitigt. Die Verfassungen von 1951 und 1954 brachten eine weitere Erhöhung der Zahl der afrikanischen Mitglieder. Gleichzeitig wurden die britischen Beamten und die vom Gouverneur ernannten Mitglieder allmählich zurückgezogen. Dies hatte zur Folge, daß dem inzwischen in ein Parlament umgewandelten Legislative Council in der Endphase der Dekolonisation nur noch afrikanische Abgeordnete angehörten.
Eine ähnliche Entwicklung, die jedoch zeitlich verschoben war, läßt sich beim Executive Council erkennen. Entsprechend seiner Aufgabe, den Gouverneur bei der Verwaltung der Kolonie zu beraten, gehörten dem Rat ursprünglich nur britische Beamte an. Erst im Jahre 1943 wurden zwei afrikanische Mitglieder ernannt. Die Verfassungsreform von 1951 brachte eine afrikanische Mehrheit im Rat. Erst nach der Verfassungsreform von 1957 schieden bis auf den Gouverneur, der dem Kabinett bis zur Erlangung der Unabhängigkeit im Jahre 1960 angehörte, alle britischen Beamten aus.

2. Die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen

Nach der Verfassung der klassischen Kolonialepoche sowie nach der Verfassung von 1922 war der Legislative Council ein Beratungsorgan, dessen Beschlüsse für den Gouverneur nicht verbindlich waren. Die Verfassung von 1946 übertrug dem Legislative Council erstmalig Entscheidungsbefugnisse, indem sie die "reserved powers" in einer Generalklausel regelte und die Umgehung der Beschlüsse des Legislative Council durch den Gouverneur von bestimmten Voraussetzungen abhängig machte.
In der Endphase der Dekolonisation wurden dem inzwischen in House of Representatives umbenannten Legislative Council durch die Verfassung von 1951 Kontrollrechte gegenüber der Exekutive eingeräumt. Der Gouverneur konnte jedoch gegenüber den vom Parlament erlassenen Gesetzen jederzeit von seinem Vetorecht Gebrauch machen. Außerdem konnte er auf Grund seiner Reservatrechte jederzeit unabhängig vom Parlament Gesetze erlassen, soweit dies im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung des Landes erforderlich war. Die Verfassungsreform von 1954 schränkte die "reserved powers" weiter ein, indem die Fälle, in denen der Gouverneur von seinen Reservatrechten Gebrauch machen durfte, ausführlich und abschließend in der Verfassung geregelt wurden.
Erst die Verfassung von 1960 brachte den Wegfall der Reservatrechte und die eigene umfassende Gesetzgebungsbefugnis des nigerianischen Parlamentes.
Eine ähnliche Entwicklung, die wieder zeitlich verschoben war, läßt sich beim Executive Council erkennen. Der hat war ursprünglich ein Konsultativorgan. Erst die Verfassungsreform von 1951 übertrug dem in Council of Ministers umbenannten Rat eigene kollektive Entscheidungsbefugnisse. Die Minister wurden vom Parlament gewählt und waren in ihrer politischen Entscheidung von der Mehrheit im Parlament abhängig. Nach der Verfassung von 1951 war der Gouverneur erstmalig an die Beschlüsse des Council of Ministers gebunden und konnte die Entscheidungen des Rates nur umgehen, indem er von seinen Reservatrechten Gebrauch machte. Die Verfassungsreform von

1954 brachte die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die einzelnen Minister und die Einführung der Ressortverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament. Nach 1954 war das Kabinett für alle inneren Angelegenheiten Nigerias entscheidungsbefugt. Nach der Unabhängigkeitserklärung von 1960 war es auch für die äußeren Angelegenheiten und die Streitkräfte zuständig.

Dem oben geschilderten Rechtszustand stand eine teilweise abweichende Verfassungswirklichkeit gegenüber. Die Gouverneure machten von ihren Reservatrechten und ihrem Vetorecht schon ab Mitte der Zwanziger Jahre wenig Gebrauch. Die britische Verwaltung beschränkte die Anwendung der Rechte auf Krisenzeiten, insbesondere zur Lösung von Verfassungskonflikten. Nach britischer Tradition war der Gouverneur bemüht, im Konfliktsfall die rivalisierenden Parteien durch Beratung und Vermittlung zu einer politischen Lösung zu bewegen. Seine Stellung entsprach insofern der des britischen Monarchen, der rechtlich über weitreichende Befugnisse verfügt, auf Grund der in England bestehenden Konventionalregeln aber auf eine Anhörung, Beratung und Vermittlung beschränkt ist.

3. Die Beteiligung der afrikanischen Bevölkerung am politischen Entscheidungsprozeß

In der klassischen Kolonialepoche war die afrikanische Bevölkerung von einer Beteiligung am politischen Entscheidungsprozeß ausgeschlossen. Allein der Gouverneur ernannte die afrikanischen Vertreter im Legislative Council und bestimmte damit die Zusammensetzung des Rates. Hieran änderte sich auch nach der Verfassungsreform von 1922 wenig, da die Zahl der gewählten afrikanischen Vertreter klein war, und das Wahlrecht nur den Begüterten zugestanden wurde. Ab 1946 wurde der größte Teil der Abgeordneten des Legislative Council indirekt durch die Regionalversammlungen, die sich ausschließlich aus Häuptlingen zusammensetzten, nominiert. Nach 1951 bis zur Erlangung der Unabhängigkeit im Jahre 1960 wurden die Abgeordneten des Bundes und der Regionalparlamente nach

einem in allen Regionen unterschiedlichen, teils direkten, teils indirekten Wahlrecht gewählt.
Nach 1951 wurden auch die Minister des Council of Ministers durch das Parlament eingesetzt.

II. Das Westminster Modell als Vorbild der nigerianischen Verfassungsentwicklung

Beim Legislative Council der Verfassung von 1922, handelte es sich um ein speziell auf die Bedürfnisse der Kolonialverwaltung zugeschnittenes Konsultativorgan, das eine Verbindung zwischen den britischen Kolonialbeamten und den von ihnen im Rahmen der indirekten Verwaltung eingesetzten Chiefs schaffen sollte. Repräsentativfunktionen sollte der gesetzgebende Rat daher nur in sehr beschränktem Umfang ausüben, so daß er mit dem britischen Parlament nicht vergleichbar war. Auch in der britischen Verfassungsgeschichte finden sich keine Vorbilder des Rates, da bereits die Vorläufer des heutigen britischen Parlamentes, z.B. das Modellparlament von 1295, repräsentativer waren und über mehr Entscheidungsbefugnisse verfügten als der Legislative Council. Der Grund dafür lag u.a. darin, daß der Gouverneur und seine Beamten auf eine Steuerbewilligung durch die eingeborene Bevölkerung in weit geringerem Maß angewiesen waren, als es der englische Monarch im Laufe der jahrhundertelangen Entwicklung des britischen Parlamentes gewesen war. Während in England den Königen politische Zugeständnisse, meist anläßlich einer neuen Steuerbewilligung oder bei einem Dynastienwechsel, abgerungen wurden, kam es in Nigeria erst in der Endphase der Dekolonisation zu einer stärkeren Polarisierung von Bevölkerung und britischer Kolonialverwaltung. Die geschwächte Machtposition Englands nach dem 2.Weltkrieg führte dazu, daß die autokratische Gouverneursverfassung, in der kein Raum für repräsentative Einrichtungen nach britischem Vorbild war, durch das Zugeständnis erweiterter Mitspracherechte an die afrikanische Bevölkerung, geändert wurde.

Einflüsse der britischen Tradition und eine Anlehnung an die wesentlichen Züge der britischen Verfassung lassen sich bei der Verfassungsentwicklung bis zum Ende des 2. Weltkrieges nur in sehr beschränktem Umfang erkennen. Dies folgte u.a. daraus, daß es den Engländern in erster Linie darum ging, eine leistungsfähige Verwaltung aufzubauen, und daß demgegenüber die politische Aufgabe, d.h. die Einleitung und Beschleunigung des Demokratisierungsprozesses, als zweitrangig angesehen wurde. So ist es zu erklären, daß bei der Festlegung der Funktionen und Rechte des Legislative Council eine Anlehnung an die britische Verfassung und Verfassungspraxis nur insoweit durchgeführt wurde, als der Verfahrensablauf, insbesondere die Debattenregelung, die Gestaltung der Fragestunden und die großzügige Handhabung der Rede- und Debattierfreiheit, betroffen war. Diese Anlehnung im formellen Bereich blieb bis zu Ende des 2.Weltkrieges vorherrschend. Auch die Verfassungsreform von 1946 brachte zunächst keine Institutionen, die denen der britischen Verfassung nachgebildet waren. Die Errichtung der Regionalversammlungen, die Übertragung weiterer Entscheidungsbefugnisse auf die Häuptlinge, die Einführung des indirekten Wahlrechtes entsprachen der damaligen Konzeption des britischen Kolonialamtes, die auf eine Entwicklung eigener, den nigerianischen Verhältnissen angepaßten demokratischen Einrichtungen hinauslief. Daher bedeutete die Verfassungsreform von 1946 keinen Fortschritt im Hinblick auf die Entwicklung des Parlamentarismus nach englischem Vorbild.
Die mit der Verfassungsreform von 1946 eingeleitete Entwicklung wurde auf Drängen der Nationalisten und der Vertreter der gebildeten Minderheit in den Küstenstädten nicht fortgesetzt. Die junge afrikanische Elite und ihre politischen Führer hatten zum größten Teil in England oder Amerika studiert. Nach Nigeria zurückgekehrt waren sie fest entschlossen, die Institutionen der britischen Verfassung, vor allem das Parlament und das Kabinettssystem, auf Nigeria zu übertragen.
Die Verfassungsreform von 1951, die unter Beteiligung der Afrikaner zustande kam, führte mit der Übertragung weiterer Gesetzgebungskompetenzen auf das House of Representatives zur Vorstufe eines dem

britischen Unterhaus nachgebildeten Parlamentes. Auch der Council of Ministers, neben dem Gouverneur das oberste Führungsorgan der Kolonie, stellte die Vorstufe eines Kabinetts nach britischem Vorbild dar, da die afrikanischen Minister vom Parlament gewählt wurden und diesem gegenüber verantwortlich waren.
Die Verfassungsreform von 195- setzte diese Entwicklung fort. Mit der Einführung direkter Wahlen auf Bundesebene, der Erweiterung der Entscheidungsbefugnisse des Zentralparlamentes, der Übertragung von Verwaltungsressorts auf afrikanische Minister, der Schaffung des Amtes des Speakers, entsprach die Verfassung bis in viele Einzelheiten der britischen.
Auch die erste Verfassung des unabhängigen Nigerias, die auf der Verfassung von 195- aufbaute, war dem Westminster Modell nachgebildet. Die Aufspaltung in eine nominelle und tatsächliche Regierungsgewalt, deren Träger der britische Monarch bzw. der nigerianische Premierminister und sein Kabinett waren, geschah in Parallele zur britischen Verfassung. Ebenso waren die Regelungen hinsichtlich der Einberufung und Auflösung des Parlamentes, der Ernennung des Premierministers und der übrigen Minister, sowie der Ministerverantwortlichkeit der britischen Verfassung entnommen.
Abweichungen von der britischen Verfassung ergaben sich insbesondere dadurch, daß die Verfassung schriftlich niedergelegt wurde. Die schriftliche Fixierung ermöglichte u.a. die Regelung eines formellen Verfassungsänderungsverfahrens, die Einführung von Grundrechten und die Zulassung eines Normenkontrollverfahrens. Mit der schriftlichen Niederlegung folgten die Nigerianer der Praxis in den übrigen Commonwealthstaaten. Weitere Abweichungen ergaben sich aus dem föderalistischen Staatsaufbau.
Die ausgeprägte Anlehnung an die britische Verfassung, vor allem in der Endphase der Dekolonisation, erfolgte vornehmlich auf Betreiben der Nigerianer selbst, die von der Funktionsfähigkeit einer parlamentarischen Demokratie nach britischem Vorbild in Nigeria überzeugt waren.
Im Hinblick auf diese Einstellung der nigerianischen Nationalisten wäre jede vom britischen Verfassungsmodell abweichende Verfassung als Diskriminierung empfunden worden.

Unabhängig von der Meinung der nigerianischen Nationalisten hatte sich auch im britischen Kolonialamt spätestens seit Ende der 30er Jahre die Überzeugung von der politischen Bildungsfähigkeit der einheimischen Bevölkerung durchgesetzt. Die Engländer konnten daher unter Berücksichtigung der guten Erfahrungen mit der eigenen Verfassung davon ausgehen, daß die von ihnen vorgeschlagene Verfassung die beste Grundlage für die Fortführung des während der Kolonialzeit eingeleiteten Demokratisierungsprozesses abgeben würde.

Lebenslauf

Am 25.März 1939 wurde ich als erstes Kind des Diplomlandwirts Helmut von Graevenitz und seiner Ehefrau Karen-Maria geb. Jessen, in Quetz bei Halle, Kreis Bitterfeld geboren.

Nach der Vertreibung durch die Russen siedelten wir nach Wohltorf bei Hamburg über, wo ich am 1.3.1947 eingeschult wurde. Ab Ostern 1951 besuchte ich die Lauenburgische Gelehrtenschule in Ratzeburg, Kreis Lauenburg. Ostern 1957 wurde ich in die Hermann Lietz Schule, Schloß Bieberstein bei Fulda aufgenommen, wo ich am 20.3.1960 die Reifeprüfung bestand.

Im Sommersemester 1960 begann ich an der Universität Hamburg mit dem Studium der Rechtswissenschaft, das ich ab Sommersemester 1961 an der Ludwig-Maximilians-Universität in München fortsetzte. Am 24.1.1966 bestand ich in München das Referendarexamen.

Am 1.6. 1966 wurde ich als Rechtsreferendar in den juristischen Vorbereitungsdienst des Oberlandesgerichts München übernommen. Im Wintersemester 1966/67 und im Sommersemester 1967 war ich als Gasthörer an der Westfälischen-Wilhelms-Universität in Münster eingeschrieben. 1968 war ich 6 Monate für einen Studienaufenthalt in London zur Vorbereitung dieser Promotion beurlaubt.

Am 17.8.1970 legte ich vor dem Landesjustizprüfungsamt in München die Zweite Juristische Staatsprüfung ab. Seitdem bin ich in einer Anwaltskanzlei in München beschäftigt.